MINISTÉRIO DA FAZENDA
COMISSÃO DE ORÇAMENTO

PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 1944

RELATÓRIO

1.º VOLUME

1944
IMPRENSA NACIONAL
RIO DE JANEIRO — BRASIL

COMISSÃO DE ORÇAMENTO

PALÁCIO DA FAZENDA - 13.º ANDAR

TELEFONES:

DIVISÃO DA RECEITA . . . . 42-1667 e 22-5060, ramais 466, 467 e 470
DIVISÃO DA DESPESA . . . . . 42-7359 e 22-5060, ramais 464, 465 e 469
SECRETARIA . . . . 22-7792 e 22-5060, ramais 211 e 212

CAIXA POSTAL 1825

END.- TELEGRÁFICO: ORÇAFAZ — RIO DE JANEIRO

PRESIDENTE
LUIZ SIMÕES LOPES

CHEFE DA DIVISÃO DA RECEITA
BENEDICTO SILVA

CHEFE DA DIVISÃO DA DESPESA
ARÍZIO DE VIANA

SECRETÁRIO
PAULO DE TARSO LEAL

MINISTÉRIO DA FAZENDA

COMISSÃO DE ORÇAMENTO

PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 1944

RELATÓRIO

1.° VOLUME

1944
IMPRENSA NACIONAL
RIO DE JANEIRO — BRASIL

ÍNDICE

A RECEITA FEDERAL

PRIMEIRA PARTE

Análise da Receita Federal para 1944

CAPÍTULOS — PÁGINAS

I — O ORÇAMENTO DE RECEITA .... 11— 76
SUMÁRIO GERAL 16
RECEITA GERAL 17
RENDA ORDINÁRIA 17
Rendas Tributárias 19
Impôsto de Importação 20
Impôsto de Consumo 25
O próximo regulamento do impôsto de consumo 32
Impôsto de Renda 32
O novo regulamento do impôsto de renda 36
Impôsto do Sêlo e afins 41
Impostos que competem à União nos Territórios 43
A renda dos novos Territórios 45
Rendas Patrimoniais 47
Rendas Industriais 50
Renda dos Correios e Telégrafos 53
Estradas de ferro 53
Imprensa Nacional 55
Serviço Federal de Águas e Esgotos 56
Outros serviços 57
Diversas Rendas 58
Taxa de Previdência Social 61
Taxa sôbre a exportação do quartzo 61
Taxa de Educação e Saúde 61
Cota fixa e impôsto sôbre loterias 62
Emolumentos consulares 62
Renda da Divisão do Ensino Secundário 62
Impôsto sôbre farinha de trigo 62
Montepio da Guerra 63
Contribuição para fiscalização bancária 63
Taxa para exploração de energia elétrica 63
Sêlo penitenciário 63
Taxa sôbre a produção efetiva das minas 63
Alterações na composição das Diversas Rendas 64
Renda Extraordinária 65
Cobrança da dívida ativa 65
Rendas eventuais 67

CAPÍTULOS — PÁGINAS

Diferenças de câmbio. 67
Taxas de água e de esgôto 67
Taxa de assistência hospitalar 70
Taxa ferroviária 71
Operações do govêrno 72
Parte dos Estados no serviço de juros e amortizações 72
Taxas sôbre óleos e outros combustíveis 72
Impostos da Municipalidade 73
Outras rendas extraordinárias 75

II — O APERFEIÇOAMENTO DAS ESTIMATIVAS ENTRE 1941 e 1944 .... 77—104
1. O critério adotado nas estimativas de 1941 79
2. O critério adotado nas estimativas de 1942 82
3. O critério adotado nas estimativas de 1943 89
4. O critério adotado nas estimativas de 1944 92
5. Conclusões 101

III — ESTATÍSTICAS .... 105—129

QUADROS — PERÍODO — PÁGINA

1 — Renda geral e participação da Renda Ordinária e Renda Extraordinária (Em milhares de cruzeiros) .... 1929-1944 — 108
I — RENDA ORDINÁRIA 109
2 — Renda Ordinária — Composição (Em milhares de cruzeiros) .... 1929-1944 — 109
3 — Renda Ordinária — Composição (Em percentagens) .. 1929-1944 — 109
4 — Renda Ordinária — Composição (Em números índices) 1929-1944 — 109
a) RENDAS TRIBUTÁRIAS 110
5 — Rendas Tributárias e sua participação na Renda Ordinária .... 1929-1944 — 110
6 — Rendas Tributárias — Composição (Em milhares de cruzeiros) .... 1929-1944 — 111
7 — Rendas Tributárias — Composição (Em percentagens) 1929-1944 — 111
8 — Rendas Tributárias — Composição (Em números índices) .... 1929-1944 — 111
1) *Impôsto de Importação* 112
9 — Impôsto de Importação e Rendas Tributárias — Contribuição percentual .... 1929-1944 — 112
10 — Impôsto de Importação (Em milhares de cruzeiros) .. 1929-1944 — 112
11 — Impôsto de Importação por Estados (Em milhares de cruzeiros) .... 1938-1944 — 113
12 — Impôsto de Importação por Estados (Em percentagens) 1938-1944 — 113
2) *Impôsto de Consumo* 114
13 — Impôsto de Consumo e Rendas Tributárias — Contribuição percentual .... 1929-1944 — 114
14 — Impôsto de Consumo (Em milhares de cruzeiros) ..... 1929-1944 — 114
15 — Impôsto de Consumo sôbre mercadorias estrangeiras (percentagens sôbre o total da rubrica) .... 1938-1944 — 115
16 — Principais rubricas do Impôsto de Consumo (Em milhares de cruzeiros) .... 1938-1944 — 115
17 — Principais rubricas do Impôsto de Consumo (Em percentagens) .... 1938-1944 — 116
18 — Principais rubricas do Impôsto de Consumo (Em números índices) .... 1938-1944 — 116
19 — Impôsto de Consumo por Estados (Em milhares de cruzeiros) .... 1938-1944 — 117
20 — Impôsto de Consumo por Estados (Em percentagens) .. 1938-1944 — 117
3) *Impôsto de Renda* 118
21 — Impôsto de Renda e Rendas Tributárias — Contribuição percentual .... 1929-1944 — 118
22 — Impôsto de Renda (Em milhares de cruzeiros) .... 1929-1944 — 118
23 — Impôsto de Renda por Estados (Em milhares de cruzeiros) .... 1938-1944 — 119
24 — Impôsto de Renda por Estados (Em percentagens) .... 1938-1944 — 119
25 — Impôsto de Renda por Estados (Em números índices) 1938-1944 — 119

QUADROS	PERÍODO	PÁGINA
4) *Impôsto do Sêlo e Afins*		120
26 — Impôsto do sêlo e Rendas Tributárias — Contribuição percentual	1929-1944	120
27 — Impôsto do Sêlo (Em milhares de cruzeiros)	1929-1944	120
b) RENDAS PATRIMONIAIS		121
28 — Rendas Patrimoniais e Renda Ordinária — Contribuição percentual (Em milhares de cruzeiros)	1929-1944	121
29 — Rendas Patrimoniais (Em milhares de cruzeiros)	1929-1944	121
c) RENDAS INDUSTRIAIS		122
30 — Rendas Industriais e Renda Ordinária — Contribuição percentual	1929-1944	122
31 — Rendas Industriais (Em milhares de cruzeiros)	1929-1944	122
32 — Renda dos Correios e Telégrafos e sua participação nas Rendas Industriais (Em milhares de cruzeiros)	1929-1944	123
d) DIVERSAS RENDAS		124
33 — Diversas Rendas e Renda Ordinária — Contribuição percentual	1929-1944	124
34 — Diversas Rendas (Em milhares de cruzeiros)	1929-1944	124
35 — Diversas Rendas — Composição (Em milhares de cruzeiros)	1939-1944	125
36 — Diversas Rendas — Composição (Em percentagens)	1939-1944	125
II — RENDA EXTRAORDINÁRIA		
37 — Renda Extraordinária — Composição (Em milhares de cruzeiros)	1939-1944	126
38 — Renda Extraordinária — Composição (Em percentagens)	1939-1944	126
39 — Impostos da Municipalidade	1937-1944	126

A DESPESA FEDERAL

SEGUNDA PARTE

Apresentação da Despesa no Orçamento

CAPÍTULOS	PÁGINAS
IV — VERBAS GLOBAIS E QUADROS DE DISCRIMINAÇÃO DA DESPESA	131—193
1. A adaptação da lei orçamentária aos preceitos constitucionais	131
2. Como se refere a Constituição às verbas globais	132
3. Os poderes públicos e as verbas globais	137
4. Verbas globais como totais das despesas das unidades administrativas	143
5. Unidades administrativas	150
6. Especialização ou discriminação das despesas	152
A especialização da despesa na França	155
A especialização da despesa na Inglaterra	157
A especialização da despesa nos Estados Unidos	160
Conclusões aplicáveis ao sistema orçamentário brasileiro	162
7. Repercussões da sugerida estrutura orçamentária na contabilização da despesa	168
8. Meios de evitar a abertura de créditos adicionais	170
Orçamento retificativo	171
O sistema de "allotments"	171
Fundos de reserva	172
Transposições orçamentárias	173
Os créditos suplementares e as transposições constituirão matéria de decreto presidencial, como os quadros de discriminação	175
9. Modernas tendências de contrôle da execução orçamentária aplicáveis aos novos modelos de discriminação da despesa	177
10. Projeto de apresentação formal da despesa pública no futuro orçamento	181

TERCEIRA PARTE

A Despesa Federal segundo as principais atividades governamentais e os órgãos que as realizam

CAPÍTULOS — PÁGINAS

V — O VOLUME DA DESPESA NO ORÇAMENTO PARA 1944 .... 197—204
VI — PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA E ÓRGÃOS ANEXOS .... 205—227
Presidência da República 205
Departamento Administrativo do Serviço Público 207
Departamento de Imprensa e Propaganda 210
Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística 212
Conselho Federal de Comércio Exterior 214
Conselho de Imigração e Colonização 216
Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica 218
Conselho Nacional do Petróleo 220
Conselho de Segurança Nacional 222
Coordenação da Mobilização Econômica 224
Comissão Central de Requisições 225
VII — MINISTÉRIOS CIVIS .... 229—306
Ministério da Agricultura 229
Ministério da Educação e Saúde 239
Ministério da Fazenda 249
Ministério da Justiça 259
Ministério das Relações Exteriores 271
Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio 283
Ministério da Viação e Obras Públicas 297
VIII — MINISTÉRIOS MILITARES .... 307—327
Ministério da Aeronáutica 311
Ministério da Guerra 317
Ministério da Marinha 323

QUARTA PARTE

A Despesa Federal por Verbas

IX — VERBA 1 — PESSOAL .... 333—340
X — VERBA 2 — MATERIAL .... 341—348
XI — VERBA 3 — SERVIÇOS E ENCARGOS .... 349—357
XII — VERBA 4 — EVENTUAIS .... 359—362
XIII — VERBA 5 — DÍVIDA PÚBLICA .... 363—366
XIV — VERBA "OBRAS" — PLANO DE OBRAS E EQUIPAMENTOS .. 367—395
O primeiro plano qüinqüenal 372
Novo plano qüinqüenal 372
Necessidade de planificação 374
Falta de coordenação sistemática de problemas correlatos .. 379
Edifícios públicos civis 382
Obras de defesa militar 383
Orçamento a prazo longo 385
Nova estrutura orçamentária para obras e equipamentos .. 388
Decreto-lei n.º 6.144, de 29 de dezembro de 1943 391
Decreto-lei n.º 6.145, de 29 de dezembro de 1943 393

A Receita Federal

PRIMEIRA PARTE

ANÁLISE DA RECEITA FEDERAL PARA 1944

I. O ORÇAMENTO DE RECEITA

RENDA ORDINÁRIA

RENDAS TRIBUTÁRIAS
RENDAS PATRIMONIAIS
RENDAS INDUSTRIAIS
DIVERSAS RENDAS

RENDA EXTRAORDINÁRIA

II. O APERFEIÇOAMENTO DAS ESTIMATIVAS ENTRE 1941 E 1944

1 — O CRITÉRIO ADOTADO NAS ESTIMATIVAS DE 1941
2 — O CRITÉRIO ADOTADO NAS ESTIMATIVAS DE 1942
3 — O CRITÉRIO ADOTADO NAS ESTIMATIVAS DE 1943
4 — O CRITÉRIO ADOTADO NAS ESTIMATIVAS DE 1944
5 — CONCLUSÕES

III. ESTATÍSTICAS

Capítulo um

O ORÇAMENTO DE RECEITA

A classificação da receita no orçamento para 1944 obedece ao mesmo esquema adotado nos últimos anos. As poucas modificações introduzidas, puramente formais, assinalam o ajustamento do enunciado de determinadas rubricas à legislação em vigor, a criação de novos serviços produtores de renda, ou mudanças ocorridas nas denominações. Desde 1941 tem esta Comissão insistido, nos Relatórios da Proposta Orçamentária, sôbre a necessidade de se proceder a uma reclassificação da receita federal, afim de expurgá-la de certas incongruências injustificáveis.

A atual classificação ressente-se de graves defeitos e lacunas, formais e substanciais. As Rendas Tributárias, por exemplo, que, òbviamente, deveriam englobar impostos e taxas, compreendem ùnicamente os impostos. As taxas acham-se esparsas pelos diversos grupos de rendas, separadas, não por classes constituídas em obediência às características próprias de cada uma, mas pelos ministérios ou serviços encarregados de cobrá-las, ou aos quais é nominalmente destinado o produto da arrecadação. *Per contra,* há vários impostos que aí figuram impròpriamente sob a denominação de taxas, por exemplo : a taxa de educação e saúde, a taxa de previdência social, etc. Dentre as incoerências da classificação vigente, vale apontar ainda as seguintes : rendas ordinárias encaixadas entre as rendas extraordinárias, tais como a renda de imigração, a taxa especial sôbre embarcações, a taxa sôbre óleos, combustíveis e carvão, importados e de produção nacional, etc. ; pequenos impostos dispersos aquí e alí,

no meio de rendas diversas, tais como o imposto de Cr$ 0,60 s/cada saco de farinha de trigo importada, o sêlo penitenciário, etc. Em suma, um exame atento de nossa receita torna patentes essas e outras anomalias.

As vantagens de uma classificação racional da receita pública são postas em evidência e preconizadas pelos grandes mestres das Finanças. Para Seligman, por exemplo, uma classificação correta é "condição essencial a todo progresso científico" (1).

O financista norte-americano A.E. Buck, uma das mais acatadas autoridades mundiais em orçamento público, não é menos taxativo na sua apologia de uma boa classificação. "O agrupamento sistemático de dados financeiros — diz êle — é essencial ao processo orçamentário" (2).

E acrescenta, depois de salientar os vícios e defeitos com que a falta de sistema na apresentação de dados orçamentários afeta as informações financeiras: "A classificação facilita a compilação e revisão dos algarismos para o orçamento, dá uniformidade à apresentação de informações orçamentárias, diminue o trabalho de proceder às comparações necessárias ao exato planejamento financeiro. Assiste, além disso, de certo modo, o auxiliar imediato do orçamento, isto é, a contabilidade: facilita o registro de transações nas contas, torna possível o arranjo metódico de informações financeiras, e propicia o relato das operações governamentais, tornando-as inteligíveis para o público" (3).

Num Estado Federal, pareceria lógico que a classificação da receita da União fôsse considerada modêlo para a das entidades regionais e locais. Não é êsse, porém, o caso brasileiro. Não só quanto

---

(1) "Correct classification is, in truth, an essential condition of all scientific progress" — Edwin R. A. Seligman — *Essays in Taxation* — The Macmillan Co., New York, 1931 — pág. 399.

(2) "The systematic grouping of financial data is essential to the process of budgeting" — A. E. Buck — *Public Budgeting* — New York and London — 1929 — pág. 177.

(3) "Classification aids in compiling and reviewing the figures for the budget, it provides uniformity in the presentation of budgetary information, and it lessens the labor of making the comparisons which are necessary to accurate financial planning. Furthermore, it assists the handmaid of budgeting, namely, accounting, in certain ways: it facilitates the recording of transactions in the accounts, it makes possible the orderly arrangement of financial information, and it aids in reporting on the operations of the government so they will be intelligible to the public". — A. E. Buck — *Public Budgeting* — New York and London — 1929 — pág. 177.

à receita mas ainda quanto à despesa, os Estados e Municípios brasileiros dispõem de normas e esquemas próprios, padronizados em 1940 e implantados a partir de então. Embora tais normas e esquemas de classificação da receita e despesa, adotados para os Estados e Municípios, ofereçam larga margem para aperfeiçoamentos e correções, cumpre reconhecer que já agora é mais fácil o trabalho de afeiçoá-los às modernas necessidades da Administração Pública.

No entanto, para que a reclassificação da receita federal assente em bases coerentes, é imprescindível que se proceda a uma reforma e consolidação de grande parte da legislação tributária e que se altere a denominação inadequada de diversos impostos e taxas, de modo que o novo sistema — no fundo e na forma — expresse clara e lògicamente o fenômeno a que se refere.

O estudo conjunto dos diversos aspectos emergentes de uma reclassificação da receita federal foge às atribuições normais desta Comissão, razão por que, mais uma vez, o Orçamento da Receita para 1944 é apresentado no esquema adotado para os últimos exercícios.

O confronto entre as estimativas da receita e a arrecadação efetiva, verificada no período 1929-1942, dá uma idéia bem nítida do aperfeiçoamento das estimativas da receita federal e evidencia o êxito dos esforços ininterruptos da C.O. para atingir resultados satisfatórios.

RECEITA GERAL

Estimativa — Arrecadação - 1929 - 1942

ANOS	ESTIMATIVA	ARRECADAÇÃO	DIFERENÇA	
			Absoluta	%
1929	2.210.770.419	2.399.599.726	+ 188.829.307	+ 8,54
1931	2.669.993.574	1.752.665.435	— 917.328.139	— 34,36
1933	2.125.394.576	2.095.784.960	— 29.609.616	— 1,39
1935	2.169.577.000	2.722.693.104	+ 553.116.104	+ 25,49
1937	3.198.466.000	3.462.476.467	+ 264.010.467	+ 8,25
1939	4.070.969.000	3.795.033.706	— 275.935.294	— 6,78
1940	4.209.417.000	4.036.459.755	— 172.957.245	— 4,11
1941	4.124.546.033	4.045.554.518	— 78.991.515	— 1,92
1942	4.388.756.000	4.376.579.656	— 12.176.344	— 0,28

A história contada por êsses algarismos dispensa páginas e páginas de comentários. A evolução da administração pública brasileira no último decênio não poderia deixar de refletir-se no orçamento, que, de simples "lei de meios", já agora tende a exprimir, em têrmos de dinheiro, a síntese do programa de trabalho do govêrno. Os métodos de avaliação da receita pública tinham necessàriamente que se ajustar à nova concepção — cumpria banir definitivamente. do nosso sistema orçamentário, o método das "médias trienais" e outros expedientes primários, tradicionalmente empregados na elaboração de estimativas das rendas públicas.

Consciente de sua responsabilidade técnica e fiel ao propósito de desempenhar a contento as suas atribuições, a C.O. reuniu uma documentação financeira capaz de habilitá-la a fazer previsões mais seguras. baseadas, por igual, no exame hábil do comportamento pregresso de cada rubrica orçamentária, e no estudo das causas das variações assinaladas e dos fatores indicativos das respectivas tendências.

Do bom êxito de tais esforços é atestado a arrecadação de 1942, exercício em que, "no domínio bem difícil dos cálculos orçamentários", segundo a expressão de um comentador, "o Brasil ganhou o campeonato do mundo".

Acontecimento auspicioso — principalmente por se verificar em época de guerra, quando os fatores de incerteza avultam, perturbando a elaboração das estimativas — não passou despercebido à nossa imprensa, antes aí encontrou repercussão animadora e que, de certo modo, reflete a atenção com que a melhora de nossos processos orçamentários tem sido acompanhada pelo público. Com efeito, o "Correio da Manhã", ao analisar, em sua secção "Economia e Finanças", os resultados do Balanço Geral da União referente ao exercício de 1942, assim se expressava na edição de 12 de agôsto de 1943:

"As estimativas das receitas governamentais nunca foram tão corretas, isto é, mais conformes com a realidade, mais perto da arrecadação efetiva do que no ano passado".

Como acentua aquele matutino, e fàcilmente se verifica pelo quadro acima, tal resultado não é obra do acaso, mas decorre do fato

de que, "nos últimos anos, o sistema de estimativa foi baseado em cálculos minuciosos, com uma exata observação das receitas anteriores e da situação econômica".

No intuito de aperfeiçoar o seu método de estimativa, descrito no Relatório de 1942 (4) e no capítulo dois dêste Relatório, e de lastrear, bem assim, os seus cálculos e estimativas, com outros, baseados em informações e impressões diretamente colhidas nos Estados, a C.O. pediu e obteve a colaboração das Delegacias Fiscais.

Assim é que as estimativas para 1944 estão integradas pelo estudo atento de cada fonte de receita e respectivas tendências, nos anos anteriores, e pelo conjunto de estimativas regionais, estabelecidas à luz dos dados de arrecadação dos últimos exercícios e das perspectivas peculiares a cada região, interpretadas pelos Delegados Fiscais.

Nunca é demais acentuar a importância das estimativas orçamentárias. "Na correção das estimativas" — escreveu Bastable — "é que se apóia, em larga medida, o sucesso do orçamento"... (5). Elas influem de tal forma na política financeira do govêrno que, quando se afastam demasiado da realidade, podem conduzir a resultados funestos e perniciosos.

Por ter uma compreensão bem nítida da importância que a correção das estimativas das rendas públicas representa para a política financeira governamental, de ano para ano a C.O. tem introduzido novos elementos no processo de previsão, para que afinal se estabeleça e se refine um sistema capaz de reduzir ao mínimo possível as probabilidades de êrro, por meio de cálculos paralelos e cruzados, que se intercontrolam, corrigindo uns as falhas acaso apresentadas por outros.

---

(4) Proposta Orçamentária para 1942 — *A Receita Pública* — separata — págs. 67 e seguintes.

(5) "On the correctness of the estimates" wrote Bastable, "rests in a great degree, the success of the budget". Apud A. E. Buck — *The Budget in Governments of To-day* — The Macmillan Co., New York, 1934 — pág. 173.

SUMÁRIO GERAL

A receita federal para 1944, estimada em 6.430.233.000 cruzeiros, está assim distribuída :

RENDA ORDINÁRIA

I — *Rendas Tributárias*			
Renda	2.239.100.000,00		
Consumo	1.660.740.000,00		
Importação	760.440.000,00		
Sêlo e afins	652.200.000,00		
Territórios	7.000.000,00	5.319.480.000,00	
II — *Rendas Patrimoniais*			
Laudêmios	5.200.000,00		
Outras rendas patrimoniais	4.300.000,00	9.500.000,00	
III — *Rendas Industriais*			
Correios e Telégrafos	250.000.000,00		
Estradas de Ferro	87.925.000,00		
Imprensa Nacional	12.000.000,00		
Outras rendas industriais	6.216.000,00	356.141.000,00	
IV — *Diversas Rendas*			
Taxa de previdência social	45.000.000,00		
Taxa s/a exportação de quartzo	32.000.000,00		
Taxa de educação e saúde	30.000.000,00		
Loterias	23.000.000,00		
Emolumentos consulares	23.000.000,00		
Renda do D.N.E. (Ensino Secundário)	11.000.000,00		
Imposto sôbre farinha de trigo	10.200.000,00		
Outras rendas	83.772.000,00	257.972.000,00	5.943.093.000,00

RENDA EXTRAORDINÁRIA

Impostos da Municipalidade	158.000.000,00	
Diferenças de câmbio	80.000.000,00	
Cobrança da dívida ativa	75.000.000,00	
Eventuais	60.000.000,00	
Taxa de água	45.000.000,00	
Indenizações	25.000.000,00	
Taxa adicional de assistência hospitalar	14.700.000,00	
Outras rendas extraordinárias	29.440.000,00	487.140.000,00
Receita Geral		6.430.233.000,00

RECEITA GERAL

A Receita Geral divide-se, tradicionalmente, em dois grandes setores: 1) Renda Ordinária; 2) Renda Extraordinária. De 1929 para cá, a posição relativa de cada um dêles tem sofrido grandes flutuações. Assim é que, em 1936, a Renda Extraordinária constituía quase um quarto da Receita Geral, ao passo que em 1941 representava apenas 7,30%.

Tais variações não decorrem sòmente de aumento ou decréscimo na rendabilidade de impostos e taxas, mas principalmente da classificação defeituosa de muitos tributos. A ausência de uma classificação adequada motiva constantes transferências de rubricas da Renda Extraordinária para a Renda Ordinária (principalmente para o *catch-all* das Diversas Rendas), causa primordial dessas oscilações de uma e outra em relação à Receita Geral.

A queda de mais de 50%, verificada em 1941, na Renda Extraordinária, proveio da ausência de renda da rubrica "Operações do Govêrno", que, de 1931 a 1940, ocupava lugar preponderante entre as rendas dessa natureza.

RENDA ORDINÁRIA

O exame da composição da Renda Ordinária revela que, a partir de 1929, as *Rendas Tributárias* têm concorrido, dentro de limites estreitos de oscilação, com cêrca de quatro quintos do total; ao passo que os outros grupos que integram a Renda Ordinária, ou sejam, — *Rendas Patrimoniais, Rendas Industriais* e *Diversas Rendas* — não se caracterizam por nenhuma constância da participação naquele conjunto.

As Rendas Patrimoniais, por exemplo, parcela mínima da Renda Ordinária, têm variado sensìvelmente de ano para ano, revelando instabilidade tal que poderia parecer um dos característicos dêste grupo de rendas.

As Rendas Industriais que, no período 1929-1940, se mantiveram numa posição bastante regular, a partir de 1941 baixaram consideràvelmente em conseqüência da transformação de importantes ferrovias da União em entidades autônomas.

O grupo heterogêneo das Diversas Rendas sofreu, em 1938, um excepcional aumento, determinado pela incorporação de novas rubricas, transferidas das "Rendas com aplicação especial", extintas

pela Constituição de 1937; e, independentemente disso, tem crescido quase sem interrupção nestes últimos cinco anos.

Uma rápida análise dos dados pertinentes demonstra que, enquanto em 1929 as Rendas Tributárias, as Rendas Patrimoniais, as Rendas Industriais e as Diversas Rendas representavam, respectivamente, 83,75%, 0,80%, 14,55% e 0,90% do total da Renda Ordinária, em 1936 os seus totais correspondiam na mesma ordem a 84,01%, 0,20%, 14,18% e 1,61%, e, em 1942 a 85,67%, 1,73%, 6,57% e 6,03%. Observe-se que, enquanto a contribuição das Rendas Tributárias se manteve estável, a das demais rendas oscilou acentuadamente.

Os números índices salientam mais claramente a desigualdade de evolução das parcelas que compõem a Renda Ordinária. Assim, as Rendas Tributárias cresceram num paralelismo estreito com a Renda Ordinária — pois constituem o seu maior contingente e base constante; de modo que, equiparando-se os totais de 1929 a 100, os índices, em 1942, são, respectivamente, 198 e 193. As Rendas Patrimoniais apresentam, tomada a mesma base, os índices 30 em 1936, 447 em 1937 — aumento decorrente da incorporação, ao grupo, da "Renda de capitais nacionais" — 317 em 1939 e 412 em 1942. As Rendas Industriais — cujo índice, também baseado no mesmo ano, foi 77 em 1933 e subiu, apesar de pequenas quedas nos anos intermediários, a 157 em 1940 — apresentam-se em declínio a partir de 1941, reagindo novamente em 1943, com indícios de manter a tendência para alta em 1944. As Diversas Rendas cresceram vigorosamente a partir de 1938 — seu índice em 1942, ainda com a mesma base (1929=100), é 1.290 — mas promete conservar-se relativamente estável, com aumento de pequena monta de ano para ano.

O aumento esperado na Renda Ordinária para 1944 fundamenta-se principalmente no crescimento das Rendas Tributárias, em virtude da expansão da economia nacional e dos reajustamentos feitos no sistema tributário federal. O franco progresso das atividades produtivas, estimuladas por uma procura intensa — quer nos mercados internos, donde se retraiu a competição estrangeira, quer nos mercados externos, afetados pelo estancamento de importantes fontes abastecedoras — dá ampla margem a que se espere, para 1944, significativo crescimento de 25% na Renda Ordinária em relação ao seu provável total de 1943.

RENDAS TRIBUTÁRIAS

Com a queda das rendas aduaneiras, verificada a partir de 1938, as Rendas Tributárias sofreram uma considerável alteração. Êsse decesso, todavia, foi integralmente compensado pelo surto das rendas internas, que em boa hora preencheram o vazio aberto pela queda dos direitos de importação. A arrecadação do impôsto de renda e proventos de qualquer natureza, por exemplo, aumentou vertiginosamente com o crescimento da renda nacional e o aperfeiçoamento progressivo do aparelho fiscal. A renda do impôsto de consumo também se elevou sensìvelmente em conseqüência de vários fatores, como sejam, entre outros : a majoração de taxas incidentes sôbre importantes artigos, a inflação dos preços e o desenvolvimento do comércio e indústria nacionais. O impulso para cima, observado nestes dois tributos, também se manifestou no impôsto do sêlo, cuja arrecadação cresceu em virtude da intensificação das transações comerciais — sôbre as quais incide — tornando-se mais acentuada a partir de 1942 pela elevação das taxas e pela implantação de novas modalidades de cobrança.

Um dos fatos mais expressivos a assinalar quanto às Rendas Tributárias é a constância de sua participação no total da Renda Ordinária — apesar das variações profundas observadas ùltimamente na composição dêste grupo. Dizem-nos os algarismos que, no período 1929-1944, as Rendas Tributárias têm contribuído, em média, com cêrca de 82% do conjunto da Renda Ordinária.

As transformações verificadas no sistema tributário federal ressaltam dos quadros constantes do capítulo três. Pelo quadro n. 6, podemos acompanhar as mutações por que passou a arrecadação dos impostos que constituem o conjunto das Rendas Tributárias, a partir de 1929 e, pelos quadros ns. 7 e 8, a posição de cada um em relação ao total, em percentagens e números índices, respectivamente.

Assim, o impôsto de importação que, no período crítico de 1929-1932, caíra de Cr$ 928.109.000,00 para Cr$ 527.275.000,00, começou a reagir em 1933 e atingiu o ápice de sua produtividade em 1937 (Cr$ 1.173.413.000,00) ; a partir daí, em conseqüência do estado de pré-guerra, que espalhou a inquietação no comércio internacional, as rendas aduaneiras começam a decrescer ; apresentam ligeira reação em 1941, para cair verticalmente em 1942. O im-

pôsto de consumo cresceu gradualmente e produziu em 1938 mais de um têrço do total das Rendas Tributárias, nível em que, sem variações de grande amplitude, se tem mantido até agora. O impôsto de renda, cuja participação no conjunto dos tributos aumentára sem cessar, até 1941, em compasso moderado, dêsse ano em diante acelera espetacularmente a marcha de sua evolução, pelo que passa a contribuir com cêrca de 30% para o total das Rendas Tributárias. A participação do impôsto do sêlo, de 1929 a 1935, foi sempre superior a 15%; mas a transferência do impôsto de *vendas mercantis* para os Estados, — ocorrida na discriminação de rendas da Constituição de 1934 — fêz baixar a renda daquele tributo. cuja contribuição para o total das Rendas Tributárias foi de 9,66% em 1936, tendo, num progresso lento, alcançado 12,90% em 1942. Finalmente, os impostos que cabem à União nos territórios, embora pràticamente insignificantes no conjunto das Rendas Tributárias, apresentam, na estimativa para 1944, em virtude da criação de 5 territórios federais em regiões fronteiriças, sua contribuição elevada de 0,01 para 0,13%.

A reação das rendas internas consolida-se na arrecadação provável de 1943 e na estimativa para 1944, nas quais os impostos de consumo, renda e sêlo representam, em conjunto, respectivamente 84,87% e 85,57% do total das Rendas Tributárias. O impôsto de importação, tributo básico da organização fiscal da União durante mais de 100 anos, contribue apenas com 15,12% e 14,30%, respectivamente, das Rendas Tributárias em 1943 (provável arrecadação) e 1944 (estimativa).

Impôsto de importação

Repetidas vêzes temos salientado o contingente apreciável que êste grupo de tributos conhecidos por "direitos de importação para consumo" representou — durante mais de um século — na composição da Renda Ordinária da União (6). Já assinalámos, igualmente, o período de vicissitudes por que está passando essa velha e quase imemorial fonte de renda do Govêrno Central do Brasil.

Em relação às Rendas Tributárias, verifica-se, por exemplo, que a contribuição percentual dêste impôsto, no conjunto, decres-

---

(6) Vide *Relatórios* de 1942 e 1943.

(7) Vide capítulo três, quadro n. 7.

ceu de 54,83%, em 1929, para, segundo a estimativa, 14,30% em 1944 (7).

Êste nível tende a manter-se, talvez mesmo a cair ainda mais, em virtude da provável adoção da política de rebaixamento deliberado das barreiras alfandegárias, defendida por certos grupos econômicos e que, de certa forma, constituiu tema de cogitação na III Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores das nações americanas.

Em trabalho anterior foi apontado e minuciosamente estudado o defeito fundamental de repousar o sistema tributário brasileiro em "tributos ligados a fatores externos, nem sempre sensíveis ou accessíveis ao contrôle do govêrno nacional" (8).

A vulnerabilidade dêste grupo de impostos às perturbações havidas nas relações internacionais tem deixado, por diversas vêzes, o Tesouro Federal na dependência de um tributo que falha justamente nos momentos em que se tornam mais prementes as necessidades financeiras do govêrno, como estamos testemunhando desde 1940.

A influência dos conflitos armados na renda dos impostos de importação pode manifestar-se por diversas formas, sucessivas ou simultâneas, a saber:

— decréscimo (ou cessação completa), nos países de origem, da produção de mercadorias usualmente importadas em larga escala (em certos casos a produção é canalizada para outros setores);

— os governos são obrigados a importar vultosa quantidade de materiais, evidentemente isentos de impostos e taxas; por outro lado, várias entidades públicas, semi-públicas e, mesmo, particulares, cujos objetivos se acham intimamente ligados ao esfôrço de guerra, gozam de isenção alfandegária mais ou menos ampla, para os materiais que importam;

— restrição de garantias ao tráfego marítimo e conseqüente aumento de fretes e prêmios de seguros, do que resulta o desencorajamento do comércio exterior.

Por levar em consideração êsses fatores, a previsão do impôsto de importação para 1943, fixada em Cr$ 658.740.000,00, havia de ser cautelosa, como foi. Mesmo assim, a arrecadação talvez não passe de Cr$ 630.000.000,00, ou sejam 4% aquém da estimativa.

(8) Relatório da C. O. para 1942 — *A Receita Pública*, separata, pág. 6.

Esta aproximação deve ser considerada satisfatória, principalmente se levarmos em conta os fatores que, no momento, dificultaram a elaboração das estimativas e ainda persistem, embora algo atenuados.

Ressalta ainda mais a importância dêste fato a comparação da estimativa com a arrecadação efetiva nos últimos exercícios :

IMPÔSTO DE IMPORTAÇÃO

Estimativa — Arrecadação — 1935 - 1943

ANOS	ESTIMATIVA	ARRECADAÇÃO	DIFERENÇA	
			Absoluta	%
1935	689.050.000	975.081.545	+ 286.031.545	+ 41,51
1936	831.750.000	1.012.104.834	+ 180.354.834	+ 21,68
1937	999.100.000	1.173.413.155	+ 174 313 155	+ 17,45
1938	1.329.700.000	1.052.511.933	— 277.188 067	— 20,85
1939	1.330.000 000	1.031.197.198	— 298 802.802	— 22,47
1940	1.112.950.000	977.514 495	— 135 435 505	— 12,17
1941	984.550 000	1 058.774.617	+ 74.224 617	+ 7,54
1942	1.017.035.000	674.220.315	— 342 814.685	— 33,71
1943	658.740.000	629.586.000(*)	— 29 154.000	— 4,43

(*) Provável arrecadação.

O quadro acima mostra que, no período observado, sòmente uma vez a estimativa se distanciou menos de 10% da arrecadação.

O grande afastamento entre a estimativa e a arrecadação no exercício de 1942 é fàcilmente compreensível : na ocasião em que foram preparadas as estimativas, o Brasil e os Estados Unidos ainda não tinham sido envolvidos na guerra. Seria ocioso acentuar quanto a entrada no conflito mundial, quer de um, quer de outro, veio influir na renda dêstes tributos.

Para elaborar a estimativa dèste grupo póde a C.O. aplicar o seu método próprio (9), visto que as rendas dos tributos que o integram se distribuem mais ou menos regularmente pelos diversos meses do ano, pois o impôsto de importação apresenta variações mensais muito diminutas em relação ao duodécimo ideal (10).

Assim, examinando as estatísticas do grupo em diversos exercícios financeiros, verificámos que a arrecadação até setembro tem constituído, em média, 74%, ou sejam, pràticamente, ¾ do total

(9) Vide Relatório da C.O. para 1942 — *A Receita Pública*, separata, págs. 67 e segs. — e capítulo dois dêste Relatório.

(10) Proposta Orçamentária para 1943 — *Relatório* — Capítulo IX — *Variações mensais das receitas tributárias*, pág. 140.

do ano, o que corresponde aproximadamente a nove duodécimos (9/12).

Até setembro de 1943 foram arrecadados 430.069 milhares de cruzeiros. Um simples raciocínio determina a arrecadação anual: se $^3/_4$ são 430.060, $^1/_4$ será 143.353 e $^4/_4$ serão 573.413 ou, em números redondos, 575.000 milhares de cruzeiros.

E' preciso, no entanto, não perder de vista que atravessamos um momento excepcional. A estimativa tem que se ajustar constantemente a acontecimentos que modificam as condições existentes, ou criam uma nova situação. Mistér se faz auscultar as tendências mais recentes do impôsto, perscrutar, sentir as suas inclinações mais palpáveis, verificar os seus efeitos e examinar as possibilidades de permanência.

Observemos, assim, como a referida arrecadação se distribuiu pelos primeiros nove meses de 1943 :

Janeiro	33.815	Abril	41.904	Julho	67.625
Fevereiro	33.348	Maio	37.663	Agôsto.	62.068
Março	34.573	Junho	52.122	Setembro. . . .	66.941

A tendência para a alta é patente. Podemos notar que, de 33 milhões de cruzeiros, em janeiro, passou a arrecadação a mais de 60 milhões em julho, agôsto e setembro. Parece aceitável a suposição de que em cada um dos três meses restantes sejam arrecadados, em média, 65.000 milhares de cruzeiros. A arrecadação provável será então : 430.060 + 195.000 = 625.060, ou, em números redondos, 625.000 milhares de cruzeiros. Acrescentemos a parcela correspondente ao período adicional — cêrca de 0,50% do total do ano — e teremos no exercício de 1943 uma arrecadação presumível de 628.000 milhares de cruzeiros para o grupo Importação e afins.

Já tem sido acentuado que êste impôsto está na dependência direta da segurança do tráfego marítimo. As últimas providências tomadas pelo órgão que superintende a defesa passiva na cidade do Rio de Janeiro e a redução, pelas companhias de seguros, do prêmio nas operações relativas ao transporte marítimo no Atlântico Sul (de 6% passou a 2½ %), indicam que a campanha submarina está em franco declínio.

Isso vem tornar mais aceitável o critério, que adotamos, de basear a estimativa na suposição de que será alcançada, até mesmo

ultrapassada, nos últimos meses do exercício financeiro corrente, a arrecadação relativa ao terceiro trimestre.

A perspectiva, talvez algo otimista, de que êsse ritmo de crescimento não se altere levou-nos a prever para 1944 uma arrecadação de Cr$ 788.440.000,00, superior à provável arrecadação de 1943 em 20,78 %.

No intuito de aprofundar o estudo das diferentes rubricas do orçamento, a C. O. tem analisado a renda de cada uma, mês por mês, nas diversas unidades federadas e, tanto quanto possível, à luz das condições econômico-financeiras de cada região do país.

Como já foi assinalado, o esfôrço adicional que nos custa o cálculo das estimativas parciais tem por fim complementar e controlar as estimativas gerais.

A arrecadação do impôsto de importação e seus afins, distribuída pelas diversas unidades federadas, mostra forte condensação em seis delas: São Paulo, Distrito Federal, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Pará e Bahia (11).

Em têrmos percentuais, a contribuição dessas unidades no período 1938-1942 é superior a 95 % e só as duas primeiras, Distrito Federal e São Paulo, aportaram cêrca de 82 % do total.

Seria natural supor que, por estarem os componentes dêste grupo sujeitos aos mesmos fatores, a sua distribuição pelas diversas unidades federadas acompanhasse a do conjunto. De fato isso ocorre com as rubricas principais — direitos de importação para consumo, impôsto adicional de 10 % sôbre os direitos realmente devidos e impôsto de faróis. As rubricas de contribuição irrelevante é que contrariam a tendência geral.

A taxa adicional sôbre as mercadorias e materiais importados com isenção de direitos é arrecadada principalmente no Rio Grande do Sul.

A arrecadação dos tributos pagos em retribuição à prestação de serviços portuários (expediente das capatazias, taxa de armazenagem e impôsto de docas) distribui-se em proporção muito desigual entre as diversas unidades federadas. É curioso notar que a supremacia na arrecadação cabe ao Estado do Ceará, sem dúvida porque, nos principais portos, essas taxas retributivas são arrecadadas pelos e para os concessionários. Daí a necessidade de que a estimativa in-

---

(11) Vide capítulo três dêste Relatório, quadro n. 3.

dividual das rubricas seja feita à luz das condições reais de cada região.

Ao fixar a estimativa do impôsto de importação e seus afins para o exercício de 1944, a C.O. considerou — não sem certo otimismo — os fatores que prenunciam uma fase de recuperação, talvez mesmo de reerguimento, dêsses tributos.

A experiência passada indica, no entanto, que a renda proveniente dos impostos de importação, "sempre que entra em declínio, seja em virtude de guerra ou de crise econômica, mesmo depois de cessadas as hostilidades ou de restabelecida a normalidade dos negócios, não retoma imediatamente o nível atingido antes, mas permanece vacilante e precária durante vários anos, prolongando, assim, as dificuldades financeiras que acarreta ao Tesouro Nacional" (12).

E' possível que, durante o ano de 1944, os eventos militares promovam uma alteração substancial na situação que atualmente condiciona o tráfego marítimo. Nesse caso, as rendas aduaneiras serão fatalmente afetadas, quer no sentido de apresentar maior rendabilidade, quer no sentido oposto.

Cumpre, pois, afastar de nossos cálculos as hipóteses que não tenham por base dados financeiros disponíveis ou fatos concretos conhecidos. As nossas previsões são, antes de mais nada, absoluta e deliberadamente sinceras.

Impôsto de consumo

Após estudo minucioso da vida e das tendências de cada uma de suas rubricas, estimamos a renda do impôsto de consumo para 1944 em Cr$ 1.660.740.000,00. Êstes algarismos confirmam o recuo havido na contribuição do impôsto de consumo para as Rendas Tributárias, recuo acentuado e progressivo desde 1940.

O rápido crescimento da arrecadação do impôsto de renda, tão rápido que deslocou a sua posição no conjunto das Rendas Tributárias, movendo-a, na estimativa de 1944, para o primeiro lugar, explica até certo ponto o retraimento percentual do impôsto de consumo. Na verdade, a arrecadação do impôsto de consumo não tem cessado de crescer a partir de 1932. Se bem que, em conseqüência da crise econômica mundial e do movimento revolucionário que abalou o país, o total, em 1930, sofresse uma redução de 17,46% em relação ao ano anterior, de 1931 em diante o seu crescimento

(12) Relatório da C.O. para 1942 — *A Receita Pública*, separata, pág. 11.

tem sido firme e contínuo; embora lento a princípio, já em 1933 ultrapassa a renda de 1929; e acelera-se entre 1933 e 1937, a ponto de a arrecadação, nêsse último ano, superar a de 1929 em 56%.

Cumpre assinalar que, durante todo êsse período, ao longo de 12 anos consecutivos, esteve em vigor o regulamento aprovado pelo decreto n. 17.464, de 6 de outubro de 1926. Em março de 1938 foi decretado novo regulamento, logo em setembro substituído por outro; ambos continham significativa elevação de taxas. Em virtude disto, a arrecadação aumentou extraordinàriamente e, em 1939, o índice, com base em 1929, subia para 241.

Os efeitos econômicos da segunda guerra mundial depressa repercutiram na renda do impôsto de consumo, tanto que, já em 1940, seu produto se avantaja apenas em 2,34% ao de 1939; mas, mesmo assim, em virtude da queda vertiginosa do impôsto de importação, passou êle a ocupar o primeiro lugar no sistema tributário federal.

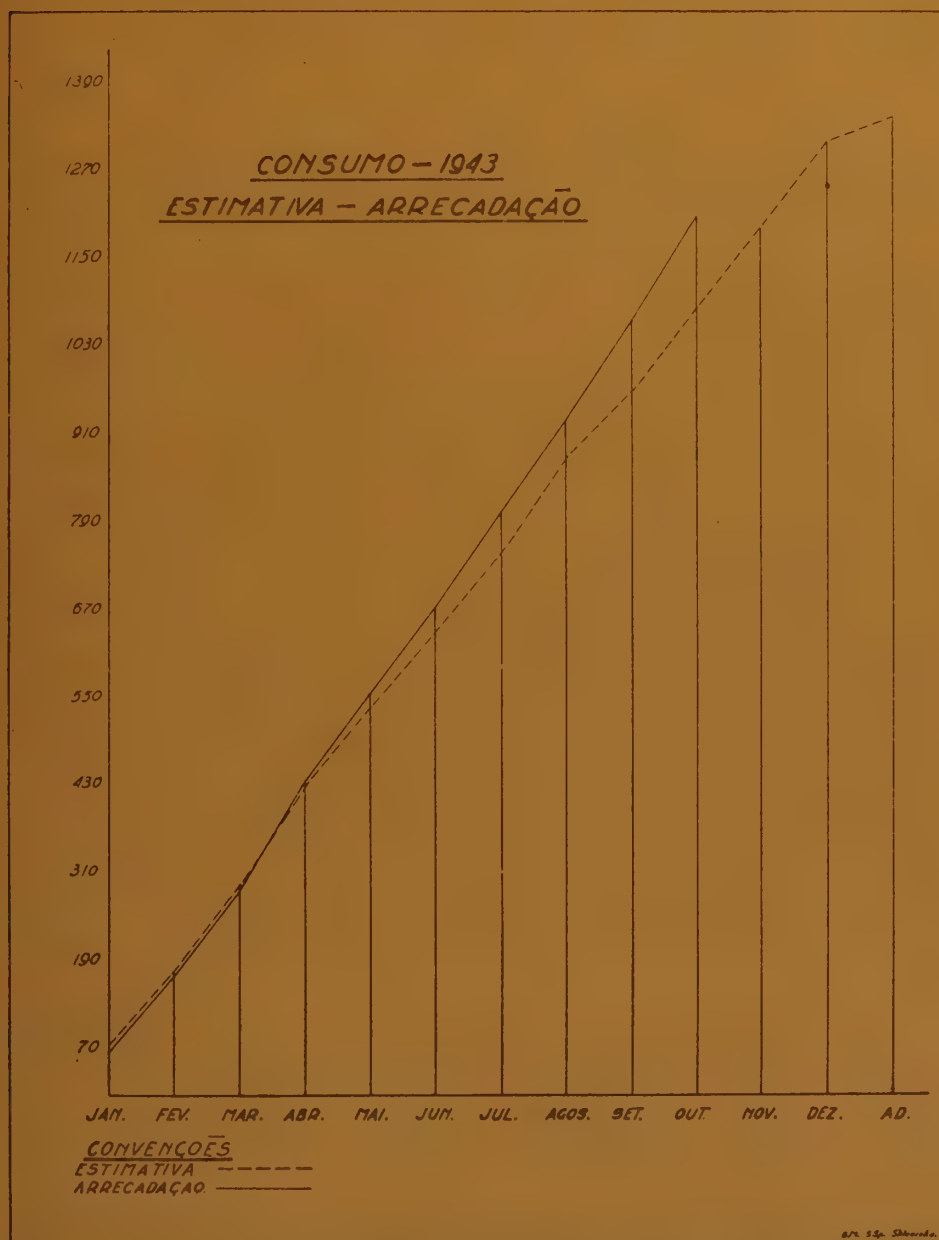
Com a finalidade de compensar o decréscimo de rendas que a conjuntura acarretara para o Tesouro Nacional, o Govêrno aumentou, em 1941, as taxas sôbre fumo e bebidas (13), que são as rubricas mais produtivas do impôsto de consumo. Estas majorações, além de outras causas, sustentaram a progressão do impôsto, cujo montante, em 1942, correspondeu a quase três vezes (294%) o de 1929.

O fato de haver a reestimativa para 1943 superado em 12,02% a própria estimativa orçamentária e em 21,20% a arrecadação do ano anterior, deve-se, principalmente, às novas elevações de taxas, estabelecidas no comêço do ano (14).

O gráfico seguinte compara a arrecadação com a estimativa de 1943 — mês por mês. A estimativa foi distribuída de acôrdo com a freqüência mensal da renda do impôsto de consumo, determinada após cuidadoso estudo das variações de sua arrecadação nos últimos anos (15). Observa-se que, até abril, o afastamento entre a estimativa e a arrecadação é quase nulo. No entanto, dêsse mês em diante, a curva da arrecadação distancia-se progressivamente da curva da estimativa, em virtude da entrada em vigor de importantes aumentos de taxas, cuja previsão não estava ao alcance da D. R. desta Comissão.

---

(13) Decretos-leis ns. 3.178, de 8-4-41 e 3.013, de 1-2-41, respectivamente.
(14) Decretos-leis ns. 5.283, de 26-2-43 e 5.317, de 11-3-43.
(15) V. Capítulo dois dêste Relatório.

CONSUMO — 1943
ESTIMATIVA — ARRECADAÇÃO
1390
1270
1150
1030
910
790
670
550
430
310
190
70
JAN. FEV. MAR. ABR. MAI. JUN. JUL. AGOS. SET. OUT. NOV. DEZ. AD.
CONVENÇÕES
ESTIMATIVA
ARRECADAÇÃO

O crescimento da renda do impôsto de consumo, esperado para 1944, será conseqüência dos aumentos de taxas e da ascensão dos preços, do franco progresso em que se encontram muitos ramos da indústria nacional e, em menor escala, da diminuição das dificuldades de transporte por via marítima.

O impôsto de consumo não é o único tributo brasileiro que grava o consumo. O impôsto de vendas e consignações, hoje estadual, também incide sôbre êle; mas o sistema de arrecadação é muito diferente, porque o ônus, proporcional ao valor de cada transação comercial, se acumula progressivamente sôbre um produto tantas vêzes quantas as transações de que fôr objeto, não distinguindo entre os gêneros de primeira necessidade e os artigos de luxo. Estas condições o tornam uma imposição injusta, por vêzes mais injusta que o próprio impôsto de consumo.

O Govêrno Federal, sob cuja competência esteve até 1936 a imposição das vendas e consignações — até então conhecida por impôsto de *vendas mercantis* — sempre resistiu à tentação de majorar fortemente as suas taxas. Por esta razão, no período de 1925 a 1935, o impôsto cresceu apenas 58,14%, ao passo que, simultâneamente, o de consumo cresceu 78,67%; mas no período de 1936 a 1942, o impôsto de vendas e consignações, agora sob a competência tributária dos Estados, aumentou de 206,71%, enquanto o aumento do impôsto de consumo foi apenas de 106,81%. Sem dúvida, o fato de ser calculado exclusivamente *ad valorem* explica, em parte, o vigoroso impulso de sua arrecadação nestes últimos anos; mas a principal causa desta ascensão é o aumento de taxas, repetidas vêzes decretado por diversas unidades federativas.

O impôsto de consumo incide sôbre 42 produtos ou grupos de produtos nacionais ou estrangeiros. Além de sujeitos ao impôsto de consumo, sob taxas, em geral, bem maiores do que as fixadas para os artigos nacionais, os artigos estrangeiros são também gravados pelos direitos de importação.

A parte do impôsto de consumo proveniente da tributação de mercadorias estrangeiras tem acusado fortemente as perturbações acarretadas ao tráfego marítimo pela guerra, com reflexos imediatos no movimento de importação; a arrecadação daquela parcela, que foi de Cr$ 87.962.000,00 em 1938, subiu para Cr$ .... 105.193.000,00 em 1939, mas, já em 1940, desceu a Cr$

93.585.000,00, em 1941 a Cr$ 58.392.000,00 e, em 1942, atingiu apenas Cr$ 43.376.000,00, o que equivale, em relação ao total do impôsto, a respectivamente: 10,30%, 10,22%, 8,88%, 4,93% e 3,46%. Como se vê, o processo de contração é agudo.

No segundo semestre do ano de 1943, porém, as importações apresentaram uma animadora melhoria, possível sintoma inicial de reversão de tendência — até então francamente regressiva — das rendas aduaneiras. Em vista disto, a renda do impôsto de consumo proveniente da tributação de mercadorias estrangeiras foi prevista para 1943 em Cr$ 34.630.000,00 e para 1944 em Cr$ 39.068.000,00, isto é, 2,28% e 2,35% do total estimado para o impôsto.

Como é natural, a renda do impôsto de consumo sôbre produtos importados tem diminuido substancialmente desde 1938, inclusive nos casos em que é nula, ou muito fraca, a concorrência dos artigos nacionais.

Nota-se, todavia, em poucas instâncias, ligeiros sintomas de restabelecimento em 1943 e prenúncios de melhoria para 1944.

Não é provável, contudo, que aquelas percentagens recuperem, mesmo depois da normalização do comércio marítimo, a situação que ocupavam em 1938, pois a indústria nacional se tem desenvolvido sensìvelmente e tende a suplantar a competição alienígena em relação a um número sempre crescente de produtos.

As seis primeiras das 45 rubricas que constituem o parágrafo "impôsto de consumo" no Orçamento representam mais de dois terços do total. Entre elas, incluiu-se ùltimamente o impôsto sôbre o açúcar, criado pelo decreto-lei n. 4.878, de 27 de outubro de 1942 e cuja estimativa para o corrente exercício de 1943, baseada em estatística do consumo, tende a apresentar um grau de aproximação bastante satisfatório.

Pelo menos dez das rubricas principais do impôsto de consumo apresentam tendência nìtidamente ascensional — sobretudo de 1938 para cá. Cumpre assinalar, todavia, que o rítmo desta progressão tem sido desigual, em virtude da maior influência, ora de fatores positivos, como o crescimento dos preços, os aumentos de taxas e o desenvolvimento da atividade industrial correspondente, ora de fatores negativos, como as perturbações do comércio exterior (16).

---

(16) V. quadros ns. 17 e 18 no capítulo três dêste Relatório.

A alta dos preços não afetou igualmente tôdas as rubricas do impôsto de consumo: nem tôdas as taxas são *ad valorem*. Dentre os produtos que ocupam os dez primeiros lugares na lista, as taxas que gravam "calçados" são *ad valorem*, as que gravam "bebidas", "fósforos", "conservas" e "cimento" são *ad quantitatem*, as que incidem sôbre "fumo", "tecidos", "artefatos de tecidos", "perfumarias" e "especialidades farmacêuticas" são mistas. Quanto a estas cinco últimas rubricas, predominam as taxas *ad quantitatem*, exceto o "fumo", em que cêrca de 65% da arrecadação provém de taxas *ad valorem*.

Os números índices demonstram que as rubricas mais sensíveis ao movimento dos preços são precisamente aquelas em que a arrecadação mais aumentou no atual período de inflação. As rubricas "fumo" e "calçados", por exemplo, equiparadas a 100 as respectivas rendas produzidas em 1938, apresentam, em 1942, os índices 173 e 158. Cumpre registrar, porém, que para o elevado índice da rubrica "fumo" concorreram, em grande parte, as sucessivas majorações de taxas.

Tanto a reestimativa do impôsto de consumo sôbre fumo e calçados para 1943 como a estimativa para 1944 foram afetadas pelas elevações das taxas sôbre êstes dois produtos, estabelecidas pelos decretos-leis n. 5.283, de 26 de fevereiro de 1943 e n. 5.317, de 11 de março de 1943. São, por isso, bem superiores aos algarismos correspondentes aos exercícios de 1940, 1941 e 1942.

Já em "tecidos", "artefatos de tecidos" e "bebidas" não se observa crescimento tão acentuado. E' mister notar que as taxas sôbre as duas primeiras destas rubricas não sofreram modificações desde 1938 e que o forte crescimento esperado êste ano em "tecidos" é devido ao desenvolvimento da indústria nacional de tecelagem, estimulada pela grande diminuição da concorrência estrangeira. Contudo, as taxas sôbre "bebidas" foram alteradas várias vêzes após o regulamento de setembro de 1938: primeiro, em fevereiro de 1941 (aumento de 25% sôbre o valor das estampilhas adquiridas); depois, em outubro de 1942 (redução de 70% nas taxas sôbre aguardente nacional, simples, de graduação alcoólica até 54°); finalmente, em março do ano corrente (aumento de 433% nas mesmas taxas sôbre aguardente). Os efeitos desta última elevação na renda do impôsto de consumo sôbre bebidas estão sendo anulados, em parte, por uma isenção, concedida em julho dêste ano, à

aguardente requisitada pelo Instituto do Açúcar e do Álcool para transformação em álcool destinado a carburante de motores de explosão interna. Elemento instável, cujos efeitos são por isso mesmo difíceis de prever, a isenção em aprêço constitui preponderante fator de incerteza na estimativa, para 1944, da renda do impôsto de consumo sôbre bebidas.

Os Estados em que o impôsto de consumo apresenta maior produtividade são justamente os de maior atividade industrial. As estatísticas revelam, efetivamente, que os seis centros industriais mais importantes canalizam para os cofres públicos quase nove décimos do total do impôsto de consumo. No entanto, como já foi assinalado no relatório anterior (17), isto não significa que estejam nessas unidades federadas os verdadeiros contribuintes; em virtude de ser um tributo tìpicamente indireto, o impôsto de consumo onera, por traslação, os habitantes de tôdas as regiões do país.

Pernambuco é a unidade federada em que, a partir de 1942, o impôsto de consumo tem crescido mais vigorosamente. Deve-se o fato, òbviamente, ao novo impôsto sôbre o açúcar, cuja arrecadação naquele Estado, em 1942, correspondeu a 42,85% do total no Brasil.

A participação do Distrito Federal, na renda do impôsto de consumo, vinha diminuindo, de ano para ano, até 1942. Dois fatores principais motivavam êste retrocesso:

1) a forte queda da parte estrangeira do tributo, verificada na Alfândega do Rio de Janeiro, primeiro pôrto importador do país;

2) a crescente industrialização de outras regiões brasileiras.

Mas em 1943 esboçou-se uma reação — cujos efeitos ainda se farão sentir em 1944 — resultante dos aumentos de taxas sôbre "fumo", "bebidas" e "calçados", artigos de que o Distrito Federal é grande produtor.

O progressivo aperfeiçoamento do aparêlho arrecadador e fiscalizador, de um lado, e de outro os constantes ajustamentos das taxas em face do desenvolvimento industrial do país — deram ao impôsto de consumo a pujança e a vitalidade que tão nìtidamente tem revelado nos últimos exercícios, particularmente em 1943, em

(17) *Relatório da Comissão de Orçamento* — 1943, pág. 195.

que promete ultrapassar 1.500 milhões de cruzeiros, e na estimativa para 1944.

E' forçoso convir em que, num país em cuja economia "coexistem, difusas, desde as práticas empíricas das indústrias extrativas do passado, até o industrialismo dinâmico das grandes cidades do presente", (18) e apesar de suas repercussões desfavoráveis no poder aquisitivo das classes menos aquinhoadas pela fortuna — o impôsto de consumo permanece como elemento necessário para se atingir a *generalidade* tributária, ao mesmo tempo que, evitando uma imposição direta muito forte, favorece a formação de capitais nacionais, de que o país carece para acelerar o *processus* de sua emancipação econômica.

O próximo regulamento do Impôsto de Consumo

Foi submetido recentemente à apreciação do Sr. Ministro da Fazenda o ante-projeto do novo regulamento do impôsto de consumo, que, se aprovado, entrará em vigor em 1944. Caso isso aconteça, surgirão naturalmente majorações de taxas e reformas no aparêlho fiscalizador, que acarretarão sensível aumento na renda dêste tributo.

Em virtude da insuficiência de elementos informativos seguros, foi impossível à Divisão da Receita desta Comissão fazer qualquer estimativa do crescimento a ser verificado em conseqüência da projetada reforma. As nossas estimativas pressupõem a continuidade da legislação atual, pelo que se tornarão automàticamente insubsistentes se, no correr do ano de 1944, for decretada outra reforma do impôsto de consumo.

Impôsto de Renda

Já não se pode afirmar — como se fazia há menos de dez anos, com certo pesar, no relatório da proposta orçamentária para 1936 — que "...os impostos diretos representam apenas 8.65% da renda pròpriamente tributária" (19).

---

(18) *Idem, ibidem,* pág. 116.

(19) Relatório apresentado ao Ministro da Fazenda sôbre a proposta do Orçamento Geral para o exercício de 1936, pág. 34.

Ocorreu, no curso dos últimos anos, um fato de singular importância e muito significativo : *sem que fôssem pràticamente alteradas as taxas,* o impôsto de renda tornou-se o primeiro tributo federal, ultrapassando, um após outro, o impôsto do sêlo, o de importação e o de consumo. Estas vitórias sucessivas do impôsto de renda foram alcançadas, quanto ao impôsto do sêlo, em 1938, quanto ao de importação, em 1942 e quanto ao de consumo, deverá sê-lo em 1944, segundo as estimativas.

Para se apreciar bem a crescente participação do impôsto no conjunto das rendas tributárias, basta comparar a preponderância (42,09%) que êle assume na estimativa para 1944, com a posição modesta que ocupava há apenas oito anos passados, ou seja em 1936 (9,91%). Além do crescimento natural do tributo, certamente contribuiu para essa deslocação o novo impôsto adicional.

Analisando outro aspecto do impressionante movimento ascensional do impôsto de renda, pode-se observar como se vem multiplicando velozmente, de ano para ano, a sua produtividade. Com efeito, tomando por base a arrecadação de 1929 (100), já em 1938 o impôsto rendeu duas vêzes mais (306), em 1939 três vêzes (427), em 1941 seis vêzes (709), em 1942 doze vêzes (1.305), em 1943 renderá provàvelmente 18 vêzes (1.904) e em 1944 28 vêzes (2.957).

Que explica tão rápido crescimento? As razões abundantemente expostas em relatórios anteriores (20) e a análise especial, que a D.R. publicará dentro de poucos meses, respondem satisfatòriamente à questão.

*

* *

O quadro da arrecadação do impôsto por Estado mostra que as contribuições do Distrito Federal e de São Paulo representaram, no período de 1938 a 1942, mais de dois terços do total e que a parte do Distrito Federal é ligeiramente maior do que a de São Paulo (40,95% e 33,40%, respectivamente, em 1942).

---

(20) *Relatório da C. O. para* 1942, págs. 46 a 66; *Relatório da C. O. para* 1943, págs. 160 a 162, 199 a 204.

Isto não significa, todavia, que a contribuição do Rio seja, de maneira absoluta, maior do que a de São Paulo, porquanto a vultosa arrecadação efetuada no Distrito Federal provem da circunstância de se acharem localizadas na Capital da Republica as matrizes de grandes firmas e sociedades que exercem suas atividades em diferentes regiões do país : emprêsas de transporte maritimo ou aereo, estradas de ferro, companhias de seguros, bancos, firmas importadoras e exportadoras, etc.

Todavia, a arrecadação efetuada no decorrer de 1943 indica que o Estado de São Paulo está voltando ao primeiro lugar, que ocupara até 1932. Com efeito, espera-se que em 1943 a receita do impôsto de renda alcance 500 milhões de cruzeiros em São Paulo e 485 milhões no Distrito Federal. Fixamos, pois, as estimativas para 1944 em 700 milhões para o Distrito Federal e 800 milhões para São Paulo, parcelas que representam, respectivamente, 32,56% e 37,21% do total previsto.

A parcela correspondente ao Estado de Minas Gerais pode parecer, a primeira vista, muito pequena em relação a contribuição de outros Estados e a global : mas a participação dêste Estado no total da arrecadação está crescendo francamente : 4,44% em 1938, 4,52% em 1939, 4,75% em 1940, 5,02% em 1941, 5,16% em 1942, 5,56% em 1943 e 5,58% em 1944.

No conjunto, cinco Estados da federação contribuem com mais de 90% para o total do impôsto de renda arrecadado. Releva ainda notar que a maior contribuição vem justamente das regiões em que se regista maior desenvolvimento e mais intenso ritmo das atividades agricolas, comerciais e industriais (São Paulo, Distrito Federal, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Pernambuco), e que são tambem as que mais contribuem para a arrecadação do impôsto de consumo.

O surto de arrecadação verificado nos últimos cinco anos e a estimativa para 1944 mostram, como dissemos, um grande desenvolvimento no Estado de Minas Gerais, a que se seguem os Estados de Pernambuco, São Paulo, o Distrito Federal, Rio Grande do Sul e Bahia.

A atual forma de cobrança do impôsto permite que se analisem as suas diferentes modalidades com maior precisão, discriminando-se as importâncias que provêm das *pessoas fisicas*, das *pessoas juridicas* e das *retenções nas fontes* (pessoas fisicas e juridicas).

Em 1942, a arrecadação foi a seguinte (21) :

Pessoas físicas	Cr$	334.702.074	36,28%
Pessoas jurídicas	Cr$	349.837.242	37,93%
Retenção nas fontes........	Cr$	237.866.429	25,79%
Total	Cr$	922.505.745	100,00%

Com base nêsses dados fomos, então, tentados a decompor a previsão para 1943 e a estimativa para 1944 em suas três grandes classes, chegando aos seguintes resultados :

ESPECIFICAÇÕES	1943	1944	%	
			1943	1944
Pessoa física........................	490.000.000	650.000.000	36,30	36,11
Pessoa jurídica......................	520.000.000	690.000.000	38,52	38,33
Retenção nas fontes................	340.000.000	460.000.000	25,18	25,56
TOTAL.....................	1.350.000.000	1.800.000.000	100,00	100,00

Integram o grupo do impôsto de renda quatro impostos menores : o impôsto adicional para proteção à família, o impôsto sôbre prêmios de seguros marítimos e terrestres, o impôsto sôbre lucros fortuitos e o impôsto proporcional sôbre capitais empregados em hipotecas.

O primeiro — o adicional para proteção à família — está ligado administrativamente ao impôsto de renda e é cobrado sob a forma de um acréscimo percentual do mesmo; os outros têm existência à parte e fóra da legislação e do regulamento do impôsto de renda, o que, aliás, não mais se justifica. Seria mais lógico que fossem êsses três impostos incluídos na atual legislação e cobrados pela Divisão do Impôsto de Renda.

O impôsto adicional para proteção à família grava, sob a forma de percentagem fixa do impôsto de renda, os rendimentos dos contribuintes solteiros ou viúvos maiores de 25 anos (15%), dos casados sem filhos (10%) e dos casados, maiores de 45 anos, com um só filho (5%) ; produziu uma receita de Cr$ 10.352.168 em 1942. Prevendo-se um grande aumento, foi estimado em 18 milhões

(21) *Relatório da D. I. R. para* 1942 — págs. 104 a 105.

de cruzeiros para 1943. A arrecadação, contudo, não correspondeu à expectativa e, provàvelmente, atingirá apenas 16 milhões.

Manteve-se, para 1944, uma estimativa relativamente moderada : 22 milhões de cruzeiros.

Foi excepcional o crescimento do impôsto sôbre prêmios de seguros marítimos e terrestres de 1941 para 1942 : nada menos de 55%. Conseqüência visível do vertiginoso crescimento dos prêmios de seguros marítimos durante o ano de 1942, particularmente nos últimos quatro meses, pela agravação dos perigos advindos à nossa navegação depois da entrada do Brasil no conflito mundial, tal fato não constitui fonte de perplexidade.

No decurso do ano de 1943, todavia, surgiu uma tendência contrária, plenamente explicada pelo desafôgo das comunicações no Atlântico Sul depois das recentes operações no Mediterrâneo ocidental. A redução dos prêmios de seguros marítimos não podia, evidentemente, deixar de refletir-se no impôsto a cuja cobrança serve de base. Não havendo razões plausíveis para esperar-se nova crise nos transportes marítimos em 1944, calculamos a receita do impôsto para êsse ano em 65 milhões de cruzeiros. A arrecadação provável em 1943 é de 73 milhões.

Os últimos dois impostos, no conjunto, produzem uma renda muito pequena em relação ao total do grupo (0,27% em 1942). O impôsto sôbre lucros fortuitos rendeu Cr$ 1.334.217,00 em 1942, produzirá provàvelmente Cr$ 800.000,00 em 1943 e foi estimado em Cr$ 750.000,00 para 1944.

A renda do impôsto sôbre capitais empregados em hipotecas mantém-se em ritmo bastante regular : em 1941 Cr$ 1.261.404,00, em 1942 Cr$ 1.308.241,00, em 1943 dará provàvelmente Cr$ 1.250.000,00. Foi fixada a estimativa para 1944 em Cr$ .... 1.300.000,00.

O novo regulamento do Impôsto de Renda

O decreto-lei n. 5.844, de 23 de setembro de 1943, que dispõe "sôbre a cobrança e fiscalização do impôsto de renda", criou um impôsto adicional para vigorar nos exercícios de 1944 e 1945 e aten-

der, em parte, ao aumento de despesas provocado pela situação de guerra (22).

Consta êste gravame adicional de três partes:

1.ª — um aumento de 2% até 10% nas taxas progressivas do impôsto complementar devido pelas pessoas físicas com renda líquida superior a 200 mil cruzeiros; 2.ª — um aumento de 2% no impôsto proporcional devido pelas pessoas jurídicas, exceto as sociedades civis, que pagarão sòmente 1%; 3.ª — um aumento — que deverá vigorar *definitivamente* — no impôsto arrecadado nas fontes: de 4% para 8% sôbre as quotas-partes de multas pagas pelos cofres públicos federais; de 4% para 6% sôbre os juros de títulos ao portador de dívida pública (federal, estadual ou municipal); de 8% para 10% sôbre os lucros decorrentes de prêmios de loterias e semelhantes, além de uma nova tributação sôbre exploração de películas cinematográficas estrangeiras (de 8% de renda líquida das remessas para o exterior) e de desconto fixo, até 10%, sôbre todos os rendimentos remetidos para o exterior.

Devido à grande diversidade das taxas e às variadas formas de cobrança do impôsto adicional; devido, especialmente, à falta absoluta de dados estatísticos completos e bem discriminados, torna-se extremamente difícil organizar quaisquer estimativas. Todavia, sem pretender dar aos cálculos um cunho de grande perfeição, a D.R. elaborou as necessárias previsões para 1944.

A previsão do aumento correspondente ao primeiro item foi feita de acôrdo com os dados constantes do quadro seguinte:

IMPÔSTO ADICIONAL SÔBRE A RENDA — 1944

(Parte das pessoas físicas)

CLASSES DE RENDIMENTOS (Mil cruzeiros)	NÚMERO DE CONTRIBUINTES	IMPÔSTO ADICIONAL		
		TAXAS (%)	PER CAPITA (Cruzeiros)	TOTAL (Mil cruzeiros)
200 - 300	1.500	2	1.000	1.500
300 - 400	540	3	3.500	1.890
400 - 500	300	4	7.000	2.100
500 - 600	210	6	12.000	2.250
600 - 700	150	8	19.000	2.850
Mais de 700	300	10	58.000	17.400
TOTAL	3.000	—	—	27.990

(22) Art. 26, §§ 3 e 4, art. 44, parágrafo único.

Os cálculos têm por base as seguintes hipóteses :

1) que o Distrito Federal e a capital de São Paulo representam 75% do total dos contribuintes com renda líquida acima de Cr$ 200.000,00 ;

2) que a distribuição dos contribuintes, segundo as classes de rendimentos, seja igual à média observada para o Distrito Federal e São Paulo (Capital) em 1941-1942 ;

3) que o número total das pessoas físicas com renda líquida anual acima de 200 mil cruzeiros seja igual ao número calculado para 1942 (na base do item 1.º com um razoável coeficiente de crescimento anual [10%] para 1943 e 1944).

Para efetuar o cálculo da segunda parcela do aumento sôbre pessoas jurídicas — tomamos por base a arrecadação de 1942, a provável arrecadação de 1943 e a estimativa estabelecida para 1944, na parte referente às pessoas jurídicas, a saber :

em 1942 — Cr$ 349.937.242,00 (arrecadação)

em 1943 — Cr$ 520.000.000,00 (provável arrecadação)

em 1944 — Cr$ 690.000.000,00 (estimativa).

Admitindo que a arrecadação prevista para 1944 (690 milhões de cruzeiros) represente cêrca de 6% da renda líquida das pessoas jurídicas e, por outro lado, sendo de 2% o aumento decretado (33,33% ou 1/3 de 6%), calculamos fàcilmente o adicional em Cr$ 690.000.000,00 × 33,33% = Cr$ 229.977.000,00, ou arredondando, Cr$ 230.000.000,00.

O cálculo da terceira parcela do aumento, que recai sôbre o impôsto arrecadado nas fontes e tem caráter permanente, apresenta maiores dificuldades.

Os aumentos introduzidos pelo decreto-lei n. 5.844 são :

DISCRIMINAÇÃO	TAXA ANTIGA	TAXA ATUAL	AUMENTO	% DO TOTAL NO DISTRITO FED (*)
Juros de dívida pública	4 %	6 %	2 %	10 %
Ações ao portador	8 %	8 %	—	18 %
Pessoa jurídica	6 %	8 %	2 %	70 %
Loterias, *bettings*, etc	8 %	10 %	2 %	2 %

(*) Média 1937-1940

O aumento previsto será então o seguinte :

DISCRIMINAÇÃO	% DO TOTAL	ESTIMATIVA (1000 CR$)	AUMENTO	
			%	Absoluto (1000 Cr$)
Juros da dívida pública	10	46.000	50 %	23.000
Ações ao portador	18	82.800	—	—
Pessoas jurídicas	70	322.000	33,33%	107.000
Loterias, *bettings*, etc	2	9.200	25 %	2.300
TOTAL	100	460.000	—	132.300

Portanto, a previsão total do impôsto adicional é :

Pessoa física	Cr$	28.000.000,00
Pessoa jurídica	Cr$	230.000.000,00
Retenção nas fontes	Cr$	132.000.000,00
Total	Cr$	390.000.000,00

Tivemos, todavia, que considerar também o outro lado da medalha, ou sejam, as maiores isenções concedidas pelo novo regulamento para os encargos de família das pessoas físicas. Como se sabe, a dedução por encargos de família subiu de Cr$ 6.000,00 para Cr$ 8.000,00 (espôsa) e de Cr$ 3.000,00 para Cr$ 4.000,00 (filho menor).

Fixar um coeficiente que representasse os efeitos de tais abatimentos sôbre a receita do impôsto não era fácil, pois não dispúnhamos de informações completas e adequadas.

Sabe-se que as maiores deduções concedidas produzem o duplo efeito de eliminar um certo número de pessoas físicas da categoria de contribuintes (pois, feitos os abatimentos, ficam abaixo do mínimo de subsistência), e de fazer descer para classes de renda mais baixas outros contribuintes, reduzindo, portanto, a receita do impôsto progressivo.

Daremos apenas dois exemplos típicos, para ilustrar :

a) Contribuinte com rendimento líquido na cédula C (renda do trabalho) de Cr$ 27.000,00, e com encargos de família em número de três (mulher e dois filhos menores).

Pelo antigo regulamento, êle tinha Cr$ 12.000,00 de dedução, pagando pois Cr$ 270,00 de impôsto proporcional (1%) e Cr$ 15,00 de impôsto progressivo sôbre a renda líquida de Cr$ 15.000,00, ou seja um total de Cr$ 285,00.

Pelo novo regulamento, o mesmo contribuinte, com a mesma renda, tem um abatimento total de Cr$ 16.000,00, o que coloca sua renda líquida (Cr$ 11.000,00) abaixo do nível mínimo de subsistência. Resultado fiscal: êle não será mais obrigado a pagar o impôsto.

b) Contribuinte com renda de Cr$ 35.000,00 na cédula D (profissões liberais), mulher e dois filhos.

Pelo antigo regulamento, pagava Cr$ 700,00 de impôsto proporcional (2%) e Cr$ 70,00 de impôsto progressivo: ao todo Cr$ 770,00.

Pelo novo regulamento, continuará pagando Cr$ 700,00 de impôsto proporcional, mas pagará apenas Cr$ 35,00 de progressivo (a metade da importância anterior), pois sua renda líquida fica reduzida de Cr$ 23.000,00 para Cr$ 19.000,00 em virtude das maiores deduções.

Algumas tentativas de cálculo, baseadas em dados de 1941 e referentes a São Paulo, indiciaram que o efeito na arrecadação de 1944, proveniente dos maiores abatimentos, deverá somar uma importância entre 30 e 50 milhões de cruzeiros.

Preferimos, pois, reajustar diretamente nossa estimativa do impôsto adicional, calculada, como indicamos, em Cr$ 390.000.000,00, para Cr$ 350.000.000,00. Essa cifra, somada ao impôsto ordinário (Cr$ 1.800.000.000,00), eleva o total estimado para 1944 à vultosa importância de Cr$ 2.150.000.000,00, isto é, 42,09% das rendas tributárias federais.

Desta rápida análise ressalta quão importante é a contribuição do impôsto de renda para a receita federal. Não devemos, porém, esquecer que, embora de forma "invisível" no orçamento, mas na realidade bem fortemente, êle contribui também para o custeio das despesas de guerra. Com efeito, a maior parte do empréstimo para custeio de tais despesas provém da subscrição compulsória das *obrigações de guerra* por parte dos contribuintes e em montante igual à do impôsto de renda pago no ano imediatamente anterior.

Impôsto do sêlo e afins

O fenômeno que mais fere a atenção, quando examinamos a renda do impôsto do sêlo no período 1929-1944, é a regularidade de seu crescimento. Os decréscimos verificados nos anos críticos de 1930 e 1932 e a diminuição do ritmo de crescimento, observada nos exercícios de 1938 e 1940, não se podem invocar como argumento para infirmar essa tendência manifesta — antes evidenciam uma estreita sujeição do impôsto aos fatôres que, interna ou externamente, exercem influência maior ou menor na vida econômica do país. Não fôra, pois, a atuação de causas completamente estranhas ao próprio tributo e não se registraria, possìvelmente, a menor solução de continuidade no crescimento gradual de suas rendas.

Com efeito, a produtividade do impôsto do sêlo mostra-se muito firme e tem crescido ràpidamente de ano para ano, sobretudo a partir de 1938. Se equipararmos a 100 a sua renda correspondente a 1929, já em 1938 o índice é igual a 167, mas salta para 314 em 1943, isto é, quase o dôbro. Se, como tudo leva a crer, essa progressão continuar, em 1943 o impôsto do sêlo ultrapassará mais de quatro vêzes a arrecadação de 1929 (416), sendo possível que venha a atingir quase o quíntuplo em 1944 (475).

Em 1940, o ritmo de crescimento do impôsto adquiriu impulso novo, outra vez acelerado em 1942 pela reforma da lei respectiva, que introduziu inovações no sistema de cobrança e alterações nas taxas em vigor.

No decorrer do período de 1929 a 1939, a posição do impôsto do sêlo, em face das rendas tributárias, manteve-se pràticamente estável, oscilando a sua contribuição entre o mínimo de 7,95%, em 1933, e o máximo de 10,06%, em 1931. De 1940 para cá, êsse paralelismo começa a desfazer-se : a contribuição do impôsto do sêlo para o total das rendas tributárias sobe para 10,24% e 10,68% em 1940 e 1941, respectivamente. Em conseqüência das alterações trazidas pelos decretos-leis n. 4.274, de 17 de abril de 1942, e n. 4.655, de 3 de setembro de 1942, a contribuição para as rendas tributárias passa a 12,83% em 1942, com tendência para continuar progredindo em 1943 (13,69%) e, em seguida, para declinar ligeiramente em 1944 (12,22%), já agora em virtude do aumento excepcional esperado em outros impostos.

A reestimativa do impôsto do sêlo para 1943, feita com base nos dados financeiros de que dispõe a C.O. — 570 milhões de cru-

zeiros — supera em 33% a estimativa orçamentária (430 milhões).

Esta diferença decorre do fato de que a C.O., ao elaborar a estimativa para 1943, carecia de elementos hábeis que a orientassem quanto aos efeitos que os dispositivos da nova lei poderiam ter na arrecadação; fato, aliás, alegado no Relatório de 1943, quando, ao fixarmos a arrecadação provável de 1942, previamos fôsse ela excedida, por não se poder, então, "apreciar inteiramente as conseqüências das modificações introduzidas na lei do sêlo pelo decreto-lei n. 4.655, de 3 de setembro de 1942" (23). Isto nos levou a agir com prudência na previsão do impôsto para 1943, elaborando uma estimativa "propositadamente modesta".

Já ao preparar a estimativa para 1944, pôde a C.O. apreciar melhor os primeiros resultados da aplicação da nova lei. Nota-se desde logo um aumento excepcional na cobrança do sêlo por verba e a adição de mais uma parcela, que contribui com quase 20% para o total, decorrente de nova modalidade de cobrança — a verba bancária.

Além disso, a arrecadação do exercício de 1942 — afetada pelos efeitos dos decretos-leis de abril e setembro citados — e a arrecadação até agôsto de 1943 fornecem indícios bem expressivos de como a reforma agiu ràpidamente sôbre a produtividade do impôsto.

Para melhor apoiar a nossa estimativa, desdobramo-la pelas diversas modalidades de cobrança:

COMPOSIÇÃO DO IMPÔSTO DO SÊLO — 1941-1944
(Em milhares de cruzeiros)

ESPÉCIE	1941	1942	1943 (*)	1944 (**)
Verba	73.911	124.496	185.000	220.000
Adesivo	252.520	255.439	280.000	315.000
Papel Selado	6.292	5.879	3.000	3.000
Verba Bancária	—	43.102	100.000	110.000
Sêlo Especial	442	561		—
Selagem Mecânica	—	—	2.000	2.000
TOTAL	333.165	429.477	570.000	650.000

(*) Provável arrecadação
(**) Estimativa.

Êste quadro e o seguinte mostram-nos, em números absolutos e percentuais, respectivamente, a maneira pela qual é feita atualmente a arrecadação do impôsto do sêlo e permitem conhecer, apro-

(23) Proposta Orçamentária para 1943 — *Relatório* — pág. 205.

ximadamente, a contribuição percentual de cada "espécie" para o total de rendas englobadas na rubrica.

COMPOSIÇÃO DO IMPÔSTO DO SÊLO — 1941-1944

(Em percentagens)

ESPÉCIE	1941	1942	1943 (*)	1944 (**)
Verba	22,19	28,99	32,46	33,85
Adesivo	75,79	59,48	49,12	48,46
Papel Selado	1,89	1,37	0,53	0,46
Verba Bancária	—	10,03	17,54	16,92
Sêlo Especial	0,13	0,13	—	—
Selagem Mecânica	—	—	0,35	0,31
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00

(*) Provável arrecadação

(**) Estimativa.

Ambos os quadros revelam interessantes particularidades das inovações introduzidas na lei do sêlo pelos dois últimos decretos-leis que a reformaram, ao mesmo tempo que nos fornecem melhores elementos, à base dos quais julgamos poder elaborar previsões menos falíveis, porque nos habilitam a estimar, separadamente, cada uma das diversas "espécies" do impôsto.

Estas rápidas considerações confirmam a elasticidade do impôsto do sêlo, bastante para adaptá-lo às exigências variáveis do Tesouro Público. "Renda das mais suscetíveis de expansão e de arrecadação fácil, cômoda e pouco dispendiosa" (24), tem demonstrado ser um tributo suficientemente flexível, de que pode o Govêrno valer-se quando compelido a aumentar os seus recursos para fazer face às necessidades crescentes da coisa pública.

Impostos que competem à União nos Territórios

A administração direta de determinados núcleos territoriais — resultante da necessidade de melhor resguardar os interêsses da defesa nacional ou de promover a utilização de zonas de exploração difícil ou dispendiosa — confere à União o direito de nêles decretar e arrecadar, além dos tributos de sua competência privativa, os que a Constituição discrimina aos Estados.

(24) Alfredo Pujol, artigo publicado no "Estado de São Paulo", de 4-3-1899, *apud* Marcelo Rodrigues e Nogueira Pôrto, *Impôsto do Sêlo Federal*, São Paulo, 1942, pág. 26.

A contribuição dos impostos que competem à União nos Territórios, já de si insignificante, como que se anula em relação às Rendas Tributárias.

A criação recente de cinco novos territórios, alguns dos quais abrangem municípios prósperos, em que o comércio e a indústria já atingiram certo grau de desenvolvimento, faz crer que essa posição será melhorada.

No Território do Acre vigora um regime especial por haver a União renunciado à cobrança de diversos tributos em benefício das Prefeituras autônomas. De fato, com tanta liberalidade a União usou da faculdade de transferir rendas e decretar isenções no Território do Acre, que alí arrecada atualmente apenas o impôsto de "vendas e consignações". Tal política tinha, evidentemente, de amesquinhar o produto dos impostos que lhe competem naquele território.

A situação dos territórios recém-criados é muito diferente a êsse respeito. Nêstes, as receitas de competência dos Estados passarão integralmente para a União, a contar de 1.º de janeiro de 1944 (25).

Em 1943, a arrecadação dos "impostos que competem à União nos territórios" ficará em cêrca de 28,50% abaixo da estimativa. Isto não significa, no entanto, que qualquer otimismo se tivesse infiltrado em nossos cálculos. A previsão foi feita na expectativa — depois confirmada — de que a arrecadação de 1942 superaria em cêrca de 30% a estimativa orçamentária. "Êsse fato e a criação do Território de Fernando de Noronha determinaram a elevação da estimativa para 245 mil cruzeiros" (26).

Mas os dados de arrecadação mostram não ter o novo território oferecido a contribuição que se esperava. Se os impostos arrecadados no Território do Acre continuaram a desenvolver-se, embora em escala mais reduzida, em Fernando de Noronha não houve arrecadação. Eis por que a provável arrecadação de 1943 não passará de 175 mil cruzeiros, montante da parcela correspondente ao Território do Acre, cuja estimativa para 1944 foi fixada em .... Cr$ 180.000,00.

---

(25) Decreto-lei n. 5.812, de 13 de setembro de 1943.

(26) Proposta Orçamentária para 1943 — *Relatório* — pág. 207.

A Renda nos Novos Territórios

A criação, no terceiro trimestre de 1943, dos territórios federais de Amapá, Rio Branco, Guaporé, Ponta Porã e Iguaçú, impôs a esta Comissão uma tarefa difícil : a de englobar no orçamento para o exercício de 1944 a estimativa das rendas dos tributos que, a partir de 1.º de janeiro, passarão para o Govêrno Federal. Ocorre, como é bem compreensível, a circunstância de não possuirmos, a respeito dos novos territórios, qualquer documentação hábil e capaz de servir de base aos cálculos necessários, o que nem por isso nos isentava da elaboração dessas previsões. Recorremos incontinente às fontes presumìvelmente capazes de nos fornecer pelo menos alguns dos elementos informativos básicos. Assim, graças ao concurso dos Secretários de Fazenda dos Estados aos quais pertenciam as áreas hoje constituídas em Territórios, obtivemos os dados relativos à arrecadação, em alguns exercícios passados, dos tributos ora encampados pela União. Mas apesar de têrmos encarecido a necessidade de uma resposta pronta e integral, não logramos dados completos e comparáveis.

Desta forma, sòmente a estimativa do Território do Iguaçú foi elaborada à vista de uma documentação mais ampla, representada pelos dados da arrecadação feita pelas administrações estaduais nos exercícios de 1940 a 1942.

Para elaborar a estimativa referente aos Territórios de Guaporé e Rio Branco, contamos apenas com os dados correspondentes à arrecadação dos exercícios de 1941 e 1942 e, para fixar a de Ponta Porã e Amapá, tivemos que nos contentar com a arrecadação do exercício de 1942.

O quadro abaixo demonstra a arrecadação no exercício de 1942 dos tributos transferidos ao govêrno federal.

ARRECADAÇÃO DOS IMPOSTOS QUE COMPETEM À UNIÃO NOS TERRITÓRIOS — 1942

TERRITÓRIOS	IMPÔSTO TERRITORIAL	TRANSMISSÃO DE PROPRIEDADE		VENDAS E CONSIGNAÇÕES	INDÚSTRIAS E PROFISSÕES	IMPÔSTO DE EXPORTAÇÃO	TOTAL
		Inter-Vivos	Causa-Mortis				
Acre	—	—	—	171.000	—	—	171.000
Fernando Noronha	—	—	—	—	—	—	—
Amapá	17.202	3.467	978	271.271	9.378	462.748	765.044
Rio Branco	10.047	3.610	185	7.930	2.781	18.761	43.314
Guaporé	28.924	38.389	6.960	381.665	507.063	99.698	1.062.699
Ponta Porã	350.052	376.171	67.018	929.548	224.982	226.910	2.174.681
Iguaçú	424 717	171.412	39.066	439.363	546.817	284.240	1.905.615
TOTAL	—	—	—	—	—	—	6.122.353

Adicione-se a esta importância um milhão de cruzeiros, resultante do contrato de arrendamento existente entre a " Emprêsa Mate Laranjeira S. A." e o Estado de Mato Grosso, e teremos aumentadas as rendas no Território de Ponta Porã para Cr$ 3.174.681,00 e o total geral para Cr$ 7.122.353,00.

Ao examinar êsses dados, não podia deixar a C. O. de ponderar a influência perturbadora que, em fase de adaptação, se faz sempre sentir na percepção de tributos transferidos de uma a outra jurisdição. Seria lógico, por exemplo, que a arrecadação de tais impostos continuasse em progressão, desde que não interferissem quaisquer fatores novos. A sua transferência para o Govêrno Federal, porém, representa um fator administrativo novo. Não será demais, pois, que em 1944, primeiro exercício em que a arrecadação é feita pelo Govêrno Federal, ocorra um pequeno retraimento, natural em período de transição.

A estimativa dos impostos que competem à União nos territórios para 1944 foi, por isso, fixada em Cr$ 7.000.000,00, assim distribuídos :

Território do Acre	Cr$	180.000,00
Fernando de Noronha	Cr$	—
Amapá	Cr$	750.000,00
Rio Branco	Cr$	40.000,00
Guaporé	Cr$	1.000.000,00
Ponta Porã	Cr$	3.130.000,00
Iguaçú	Cr$	1.900.000,00

Essa estimativa representa uma parcela percentualmente insignificante do conjunto das Rendas Tributárias — 0,13% .

O objetivo da União não é extrair dos novos territórios rendas capazes de contrabalançar as somas que acaso nêles investir. Seu principal escopo é acelerar — através de eficiente administração delegada — o desenvolvimento social e econômico dessas regiões refratárias ao progresso.

Só assim terá justificado o advento dessas novas entidades de govêrno no esquema político-administrativo da federação.

RENDAS PATRIMONIAIS

Dos quatros grupos que integram a Renda Ordinária, o das Rendas Patrimoniais é o que canaliza menor contribuição para os cofres públicos. Fato já conhecido, salientado em relatórios anteriores desta Comissão, não deixa, todavia, de causar certa estranheza, quando o apreciamos em cotêjo com o valor dos bens da União.

A razão, entretanto, é fàcilmente explicável. Conforme acentua o Relatório da Diretoria do Domínio da União de 1942, apenas uma parte ínfima dêsses bens constitui o *patrimônio fiscal* e produz alguma renda. A grande maioria é destinada a uso público ou da própria administração, sem que resulte qualquer rendimento dessa utilização.

Comparadas com a Renda Ordinária, as Rendas Patrimoniais constituíram, em média, no período de 1938 a 1942, apenas 1,4% do conjunto. Essa contribuição minimizou-se ainda mais com a transferência, para a receita do Plano de Obras e Equipamentos, das "Rendas de Capitais Nacionais" que, de 1937 a 1943, se mantiveram sempre em primeiro lugar no grupo, aportando uma contribuição muitas vêzes superior à das demais rubricas reunidas (27).

Embora insignificantes no conjunto da Renda Ordinária, as outras rendas patrimoniais têm aumentado contìnuamente e prenunciam resultados mais satisfatórios, decorrentes da lenta mas apreciável melhoria de execução e fiscalização dos serviços a cargo da Diretoria do Domínio da União.

"O patrimônio fiscal terá, com os elementos de que a Diretoria já dispõe e os de que necessita e lhe serão certamente concedidos para mais eficiente atuação, maior rendimento do que o atual, ainda reduzido em determinados pontos" — diz o relatório da D.D.U. (28).

As séries estatísticas seguintes nos dão um índice do êxito dos esforços que a Diretoria do Domínio da União tem empregado no sentido de obter dos bens que constituem o nosso patrimônio fiscal um rendimento mais consentâneo ao seu valor e, sobretudo, mais estável.

---

(27) V. Proposta Orçamentária para 1943 — *Relatório* — págs. 208 e 209.

(28) Diretoria do Domínio da União — *Relatório* — 1942, pág. 11.

CRESCIMENTO DAS RENDAS PATRIMONIAIS

(Em milhares de cruzeiros)

ANOS	RENDAS PATRIMONIAIS	CRESCIMENTO SÔBRE O ANO ANTERIOR	ÍNDICES 1937 = 100
1937	5.143	− 237	100
1938	5 446	+ 303	[illegible]
1939	[illegible]	[illegible]	113
1940	7.156	+ [illegible]	139
1941	7.437	+ 281	145
1942	7.791	+ 354	151
1943 (*)	[illegible]	+ [illegible]	177
1944 (**)	[illegible]	+ 400	185

(*) Provável arrecadação

(**) Estimativa

Examinemos individualmente, embora de maneira sucinta, as rubricas que compõem as Rendas Patrimoniais.

A arrecadação provável, em 1943, das "Rendas dos próprios nacionais" ficará aquém da respectiva previsão. A menos que haja arrecadação excepcional nos últimos meses, ela não alcançará os 2.350 milhares de cruzeiros em que foi estimada. A previsão para 1944 é de 2 milhões de cruzeiros.

O mesmo não sucede com "Foros de terrenos de marinha" e "Laudêmios", que apresentam indícios de superar as previsões feitas para o exercício corrente. As estimativas dessas rubricas para 1944 foram fixadas em Cr$ 1.000.000,00 e Cr$ 5.200.000,00, respectivamente.

A seguir vem a "Taxa de ocupação dos terrenos de marinha e arrendamento dos terrenos de mangue". Essa taxa produziu 518.835 cruzeiros em 1938; 653.540 em 1939 e 706.416 em 1940.

O regime de ocupação foi extinto pelo decreto-lei n. 2.490, de 16 de agôsto de 1940. Apesar de que o efeito dêsse decreto-lei não era imediato, a renda respectiva deveria lògicamente entrar em declínio. Deu-se o contrário, porém, nos exercícios de 1941 e 1942, em que subiu para 952.175 e 1.069.614, respectivamente; isso faz crer tratar-se de regularização de pagamentos atrasados. Mas, como era de esperar, já a arrecadação de 1943 terá recuado para cêrca de Cr$ 950.000,00 e não autoriza, para o próximo exercício, uma estimativa superior a Cr$ 800.000,00.

Quanto à última rubrica do grupo — "Cota de arrendamento das estradas de ferro da União" — oferece possibilidades muito precárias de estudo por parte da C.O.

O comportamento da arrecadação dessa rubrica, de 1938 a 1942, é simplesmente desconcertante, se não, vejamos :

COTA DE ARRENDAMENTO DAS ESTRADAS DE FERRO
DE PROPRIEDADE DA UNIÃO — 1938-1942

(Em cruzeiros)

MESES	1938		1939		1940		1941		1942	
	Cruzeiros	%	Cruzeiros	%	Cruzeiros	%	Cruzeiros	%	Cruzeiros	%
Janeiro.....	150.000	33,29	156.000	34,67	—	—	100.000	16,22	50.000	19,96
Abril.......	—	—	—	—	—	—	—	—	425	0,16
Maio.......	75.000	16,64	75.000	16,67	762	0,30	75.480	12,25	75.000	29,96
Junho......	—	—	—	—	123.000	49,05	50.000	8,11	—	—
Julho.......	150.000	33,29	150.000	33,33	54.000	21,54	150.000	24,34	50.000	19,96
Setembro...	—	—	69.000	15,33	—	—	75.000	12.17	—	—
Outubro....	75 590	16,78	—	—	73.000	29,11	—	—	75.000	29,96
Dezembro...	—	—	—	—	—	—	65.858	10,69	—	—
Adicional...	—	—	—	—	—	—	100.000	16,22	—	—
TOTAL..	450.590	100,00	450.000	100,00	250.762	100,00	616 338	100,00	250.425	100,00

Em 1938 e 1939, não só o total foi pràticamente o mesmo, como a arrecadação se distribuiu com absoluta regularidade durante os meses do ano, o que leva a supor que os recolhimentos das cotas de arrendamento se faziam em épocas certas, de acôrdo com estipulações prèviamente ajustadas com os concessionários.

A partir de 1940, essa regularidade é rompida e não mais se repete nos exercícios subseqüentes. Considerando êsses fatores, e em vista da arrecadação provável de 1942, a estimativa para 1943 obedeceu a um critério prudente — Cr$ 300.000,00. Entretanto, a arrecadação superou de muito a estimativa orçamentária. Continuou a contradança. Com efeito, a renda dessa rubrica até setembro de 1943 foi de Cr$ 973.014,00 — pouco aquém da soma dos três exercícios anteriores — o que leva a crer tratar-se de normalização de prestações em atraso. A estimativa para 1944, foi, por isso, fixada em Cr$ 500.000,00. Mas se forem arrecadados novamente apenas Cr$ 250.000,00 a C.O. não terá nenhuma surprêsa.

Às rubricas das Rendas Patrimoniais não se pode aplicar, evidentemente, o método adotado por esta Comissão para avaliar outras rendas. As flutuações da arrecadação, de ano para ano, o mais das vêzes inexplicáveis, invalidam os dados de arrecadação dos anos anteriores, só utilizáveis como elementos subsidiários. A estimativa há de apoiar-se em outros fatores, igualmente episódicos e aleatórios,

dos quais nem sempre pode a C.O. ter conhecimento suficiente para levá-los em consideração.

Cumpre salientar, por fim, que o aspecto realmente paradoxal das rendas patrimoniais não é a sua pequenez em face do formidável patrimônio da União — é a sua irregularidade.

Afinal de contas, a única renda que poderia ser estimada com um grau centesimal de aproximação é a renda patrimonial, uma vez que pressupõe pagamentos certos e periódicos, regidos por cláusulas contratuais conhecidas e límpidas. Os aluguéis, os juros, os foros, as cotas de arrendamento não se pagam nem se recolhem ao acaso, mas em épocas certas e em parcelas igualmente ajustadas em contratos. Não estão, pois, como os impostos, sujeitos a fatores imprevisíveis e arbitrários. Tudo consta de cláusulas contratuais e registros regulares. No entanto, ao passo que a C.O. tem conseguido estimar com grande exatidão técnica as rendas tributárias, sôbre cujas oscilações influem os mais variados e complexos fatores, até agora ainda não foi capaz de penetrar nas leis caprichosas que regem as rendas patrimoniais da União. Eis por que as suas estimativas estão sempre distanciadas, para mais ou para menos, da arrecadação efetiva.

Aliás, a contradança das rendas patrimoniais outra coisa não reflete senão uma desordem funcional, produto da negligência ou do amadorismo administrativos.

RENDAS INDUSTRIAIS

Sob a epígrafe acima compreendem-se as rendas dos diversos estabelecimentos e emprêsas de caráter industrial, pertencentes à União e administrados diretamente pelo Govêrno Federal.

Tais estabelecimentos e emprêsas exprimem a necessidade que tem o Estado de prestar serviços que, por sua extraordinária função político-social, não podem ficar na dependência exclusiva da iniciativa individual (Correios e Telégrafos), ou que pelo seu caráter sigiloso e especial não devem ser executados por particulares (Casa da Moeda).

Cabe ao Estado, igualmente, criar, manter e desenvolver certos serviços e empreendimentos que, embora utilíssimos para a comunidade, não atraem a iniciativa e os recursos particulares, ou porque não oferecem lucros satisfatórios em confronto com outros

investimentos, ou porque requerem tal largueza de recursos que transcende a capacidade financeira das emprêsas privadas.

O direito, ou antes, a obrigação de empreender obras destinadas a facilitar o comércio da sociedade, onde e quando a iniciativa privada se esquiva ou não revela interêsse, foi atribuida ao Estado pelo próprio fundador do liberalismo econômico — Adam Smith. Com efeito, aqui estão as famosas palavras com que o Pai da Economia Política justificou e até preconizou a intervenção do Estado nos domínios das atividades produtoras: "De acôrdo com o sistema de liberdade natural, o Soberano (leia-se hoje: o Estado) tem apenas três deveres a cumprir: três deveres de grande importância, sem dúvida, mas simples e accessíveis ao entendimento comum: primeiro, o dever de proteger a sociedade contra a violência e a invasão de outras sociedades independentes; segundo o dever de, tanto quanto possível, proteger cada membro da sociedade contra a injustiça ou opressão dos demais membros, ou o dever de construir e conservar certas obras públicas e certas instituições públicas que nenhum indivíduo, ou pequeno número de indivíduos, terá interêsse em construir e manter; porque o lucro jamais compensará as despesas feitas por um só indivíduo ou pequeno número de indivíduos, embora para uma grande comunidade, o empreendimento muitas vezes possa ser mais do que compensador" (29).

Mais modernamente, a doutrina justifica a intervenção do Estado na vida econômica não como atividade supletiva, como preconizava o velho Adam Smith, mas como manifestação positiva da capacidade do Estado para promover e acelerar o progresso social.

Trata-se do *intervencionismo reformista*, que tem por fim baixar os benefícios do progresso social aos numerosos grupos deserdados ou pouco favorecidos por suas condições materiais (30). Entre os empreendimentos que o Estado lança e explora ou para fomentar o progresso ou para fazer as vêzes da iniciativa privada, incluem-se as Estradas de Ferro. Embora não haja razões válidas por que as emprêsas industriais estabelecidas e exploradas pelo Estado não possam produzir rendas suficientes para cobrir as respectivas despesas, é sabido que o objetivo principal das mesmas é prestar serviços, não auferir lucros. Com efeito, é evidente que tanto no caso dos Correios e Telégrafos, da Casa da Moeda, como no da

(29) *The Wealth of Nations*, livro V, cap. I, parte III.
(30) Henry Laufenburger — *La Intervención del Estado en la Vida Económica* — trad. mexicana, México, 1938, págs. 18-19.

Renda dos Correios e Telégrafos

Como nos exercícios de 1942 e 1943, o maior contingente das Rendas Industriais será representado, em 1944, pela renda dos Correios e Telégrafos. Com efeito, sôbre a provável arrecadação de 1943 prevê-se um aumento de Cr$ 30.000.000,00, explicado, principalmente, pelas providências tomadas contra a crise em que se debate o nosso sistema de comunicações.

Foi em conseqüência da transformação, em 1941, da Estrada de Ferro Central do Brasil em entidade de natureza autárquica que o Departamento dos Correios e Telégrafos passou a constituir a principal das rubricas das Rendas Industriais. Espera-se que, em 1944, o D.C.T. contribua com Cr$ 250.000.000,00 para as Rendas Industriais, estimadas em 356.141.000,00. Em algarismos relativos, essa contribuição monta a 70,20%.

São múltiplos e variados, como se sabe, os fatores que influem na renda dos Correios e Telégrafos. A intensificação das transações comerciais, o fluxo dos acontecimentos sociais, as condições que regulam o tráfego — marítimo, aéreo ou terrestre — tudo isso se reflete, direta ou indiretamente, na renda daquele departamento, o que de certo modo justifica as oscilações aí registradas ùltimamente, para baixo nos anos em que aqueles fatores atuam regressivamente, em sentido inverso nos últimos exercícios, em que a ação dos mesmos foi favorável.

A estimativa dessa rubrica para 1943 foi fixada em Cr$ .... 190.000.000,00. Mas a arrecadação conhecida até setembro autoriza uma expectativa de Cr$ 220.000.000,00, ou sejam 13% mais do que a previsão. Para 1944, a C.O. prevê uma arrecadação de Cr$ 250.000.000,00.

Estradas de Ferro

Quanto às Estradas de Ferro, a estimativa para 1944 acusa um aumento de Cr$ 7.555.000,00 sôbre a provável arrecadação de 1943. Tal aumento reflete a melhoria prevista no movimento das várias Estradas de Ferro, a saber:

	Mil Cruzeiros
Viação Férrea Federal Leste Brasileiro	+ 5.000
Rêde de Viação Cearense	+ 1.000
Estrada de Ferro D. Teresa Cristina	+ 2.000
Estrada de Ferro Madeira-Mamoré	+ 500
Estrada de Ferro de Goiaz	+ 500

Se não tivesse ocorrido qualquer mudança na categoria administrativa das estradas de ferro geridas pela União, o aumento de renda previsto para 1944 deveria ser de 10 milhões de cruzeiros, aproximadamente. Como, porém, em 1944 masi uma estrada deixara de ser administrada diretamente pelo Govêrno Federal, — a Estrada de Ferro Maricá, que foi incorporada à Estrada de Ferro Central do Brasil — o aumento não aparecerá por inteiro no orçamento da União.

Durante muitos anos as Estradas de Ferro produziram o principal contingente das Rendas Industriais, mas hoje representam um grupo muito reduzido (no orçamento para 1944 figuram apenas 10), em virtude da politica seguida ultimamente pelo Govêrno Federal de conceder autonomia *aziendal* aos serviços industriais cuja situação econômico-financeira lhes permita auto-manutenção. Contudo, as estradas diretamente administradas pelo Govêrno Federal vêm apresentando, de ano para ano, neste periodo de guerra, expressivo aumento de arrecadação, conseqüência sabida da sobrecarga de serviços de transportes ferroviarios, determinada pela escassez de combustível, pela ameaça submarina e pelo emprêgo dos navios comerciais no transporte de tropas e material de guerra. Por outro lado, a industria bélica requer numerosas matérias primas cujo transporte, mesmo que outros meios fôssem disponiveis, haveria de ser feito especialmente por estradas de ferro. Êsse conjunto de poderosos fatores tem influído de tal modo no movimento das Estradas de Ferro federais que a renda anual das 10 que ainda continuam em regime de administração direta quasi triplicou de 1939 para cá. E' o que os algarismos dizem; se não, vejamos:

Em 1939, as referidas 10 estradas de ferro renderam Cr$ ... 36.177.755,00; nos exercícios de 1940, 1941 e 1942 o total de sua renda foi de Cr$ 45.641.190,00, Cr$ 54.821.677,00 e Cr$ 61.590.448,00, respectivamente. Já em 1943, à vista dos dados de arrecadação até outubro, espera-se que o grupo produza uma renda de Cr$ 80.370.000,00, que justifica a previsão feita para 1944 — Cr$ 87.925.000,00.

Dêsse total, cabem 39,81% à Viação Férrea Federal Leste Brasileiro, 13,65% à Rêde de Viação Cearense, 12,51% à Estrada de Ferro de Goiaz, 11,37% à E. F. Dona Teresa Cristina e 22,66% às seis restantes.

A liderança do grupo pertence, indisputàvelmente, à Viação Férrea Federal Leste Brasileiro que, a partir de 1941, tem conseguido um crescimento médio de 5 milhões de cruzeiros anuais, o que fez passar a sua arrecadação de Cr$ 19.916.117,00, naquele ano, para Cr$ 35.000.000,00, na estimativa para 1944.

Vem em seguida a Rêde de Viação Cearense com uma estimativa fixada em Cr$ 12.000.000,00 para 1944. E' de se notar que a arrecadação desta estrada se elevou repentinamente de Cr$ 7.777.254,00, em 1940, para Cr$ 13.649.604,00, em 1941, isto é, quase duplicou; em 1942 recuou ligeiramente para Cr$ ... 12.563.686,00; a arrecadação que se espera em 1943, Cr$ ..... 11.000.000,00, indica novo recuo. E' possível que a estimativa para 1944 seja algo otimista.

A Estrada de Ferro de Goiaz — a terceira em ordem decrescente de rendabilidade — reflete na sua renda a melhoria geral havida na indústria de transporte ferroviário do país a partir de 1939. Com efeito, de Cr$ 5.287.624,00 arrecadados naquele ano, a sua renda passou a Cr$ 7.926.583,00 em 1942, devendo atingir, provàvelmente, Cr$ 10.500.000,00 em 1943 e Cr$ .... 11.000.000,00 em 1944 (estimativa).

No orçamento de 1943 foi incluída pela primeira vez a Estrada de Ferro Dona Teresa Cristina, com uma renda estimada de Cr$ 7.000.000,00. Os dados de arrecadação até setembro indicam, todavia, que a renda dessa estrada possìvelmente atingirá cêrca de Cr$ 8.000.000,00 em 1943; a previsão para 1944 é de Cr$ 10.000.000,00.

As seis estradas de ferro restantes — E. F. Baía a Minas, E. F. de Bragança, E. F. Central do Rio Grande do Norte, E. F. Madeira-Mamoré, E. F. São Luiz-Teresina e E. F. Tocantins — contribuem, em conjunto, com Cr$ 14.425.000,00 para o total do grupo. Embora tôdas elas estejam produzindo rendas cada vez maiores, a contribuição individual de cada uma é relativamente diminuta.

Imprensa Nacional

A renda da Imprensa Nacional também tem crescido ùltimamente. De 1943 para 1944, por exemplo, é de se esperar que a renda dêste estabelecimento industrial apresente um aumento de

Cr$ 1.500.000,00. Trata-se de um aumento importante que, no entanto, perde grande parte de sua significação quando o comparamos com o havido há dois anos passados: de fato, a renda da Imprensa Nacional, que foi de Cr$ 3.433.430,00 em 1941, atingiu Cr$ 8.151.618,00 em 1942, ou 137,42% sôbre o ano anterior, assim discriminada :

	Milhares de Cruzeiros
Obras impressas	761
Obras diversas	3.642
Material inservível	658
Assinaturas	1.204
Publicações	1.603
Números avulsos	164
Rendas diversas	3
Total no Distrito Federal	8.035
Vendas nos Estados	117
Total geral	8.152

E' provável que, em 1943, a renda da Imprensa Nacional atinja Cr$ 10.500.000,00; não dispomos, todavia, no momento, de dados discriminados sôbre os diversos componentes, de modo que desconhecemos se neste exercício a arrecadação está obedecendo à mesma proporção apresentada em 1942.

Serviço Federal de Águas e Esgotos

A renda do Serviço Federal de Águas e Esgotos (*) tem crescido ininterruptamente de ano para ano — reflexo direto, que é, da expansão urbana da cidade do Rio de Janeiro.

Basta lembrar que em 1938 a sua arrecadação era de 360 milhares de cruzeiros, ao passo que está estimada em 1.400 milhares de cruzeiros para 1944, o que representa quasi o quádruplo e um aumento de 150 milhares de cruzeiros sôbre a provável arrecadação de 1943 — que deverá montar a 1.250 milhares de cruzeiros, segundo os dados disponíveis até o mês de outubro.

Outros serviços

As demais rubricas mantêm tôdas, de modo geral, um crescimento regular, destacando-se a renda da Casa da Moeda que, de

(*) Não confundir esta rubrica com as taxas de água e esgôto, analisadas na parte em que se trata da Renda Extraordinária.

451 milhares de cruzeiros em 1942 passou a 750 milhares de cruzeiros em 1943 (provável arrecadação) e 850 milhares de cruzeiros em 1944 (estimativa); a renda do Instituto Osvaldo Cruz, cuja arrecadação em 1942 foi de Cr$ 109.000,00, subiu a Cr$ ...... 390.000,00 em 1943 (provável arrecadação), com um aumento, portanto, de 257,80% e foi estimada em Cr$ 450.000,00 para 1944.

Apesar de nova e promissora, a rubrica 82 — renda do SAPS — figura sem qualquer estimativa no orçamento para 1944. E' que, durante o exercício de 1943, não se registrou arrecadação alguma, até o mês de outubro, não havendo razões para se esperar que o fato não se repita em 1944.

Incluiu-se no Orçamento de 1944 uma nova rubrica — Produto da venda de petróleo. Esta renda é proveniente da venda de derivados de petróleo produzidos numa pequena instalação do Conselho Nacional de Petróleo no Estado da Baía. A refinaria tem ainda caráter experiencial e destina-se mais a atender às necessidades do Conselho; apenas as disponibilidades são vendidas.

As Rendas Industriais têm oscilado grandemente (V. quadro n. 31, intitulado Rendas Industriais — 1929-1944 no capítulo ***Estatísticas*** **dêste Relatório**).

Do exame dêsse quadro ressalta logo à primeira vista que os exercícios de máxima oscilação foram os de 1930, 1931, 1933, 1934, 1936, 1939 e 1941. Vejamos quais as rubricas que determinaram tais aumentos ou diminuições de arrecadação.

Em milhares de cruzeiros

RUBRICAS	1930	1931	1933	1934	1936	1937	1941	OBSERVAÇÕES
Correios e Telégrafos	— 7.000	—10.000	—	+27.000	+21.000	+21.000	+39.000	
E. F. Goiaz	— 1.000	—	—	—	—	+ 1.000	+ 1.000	
Rêde de Viação Cearense	— 2.000	—	+ 1.000	+ 3.000	—	—	— 6.000	
Casa da Moeda	—	—	+ 1.000	—	—	—	—	
E. F. Rio Grande do Norte	—	—	—	+ 1.000	—	—	—	
E. F. Maricá	—	—	—	+ 1.000	—	—	—	1.º ano arrecadação
V. F. Leste Brasileiro	—	—	—	—	+17.000	—	—	Idem
E. F. Bragança	—	—	—	—	+ 1.000	+ 1.000	—	1936 — Idem
E. F. Bahia — Minas	—	—	—	—	—	+ 1.000	+ 1.000	1937 — Idem
Imprensa Nacional	—	—	—	—	—	—	+ 1.000	
TOTAL	—10.000	—10.000	+ 2.000	+32.000	+39.000	+24.000	+48.000	

Como vemos, as diferenças apontadas, no total de cada ano, aproximam-se daquelas constantes do referido quadro, exceção feita dos exercicios de 1930, 1931 e 1933, em que as flutuações havidas em outras rubricas foram inferiores a 1.000.000 de cruzeiros.

Assinale-se, por fim, que, apesar de os serviços industriais do Estado não serem prestados com objetivo de lucro, se faz mister dota-los — principalmente as Estradas de Ferro — de um aparelho contabil eficaz, afim de tornar possivel ao Govêrno acompanhar os resultados de suas atividades e assim promover a sua eficiência.

E' necessaria essa maquina contabil para que, ao analisar os resultados de tais serviços, não chegue o pesquisador a conclusões errôneas, tais como as que, comumente, se originam da confusão de *deficit* com perda e *superavit* com lucro. Muitas vêzes um *superavit* financeiro pode encobrir uma perda patrimonial e, outras vêzes, um aumento de patrimônio assume a forma de *deficit*.

DIVERSAS RENDAS

A historia do heterogêneo conjunto de pequenos impostos e taxas, chamado Diversas Rendas na tecnologia orçamentária federal, abre-se em duas fases distintas no periodo 1929-1942. Até 1937, o grupo carecia de significação, pela reduzida produtividade das rubricas de que se compunha. A sua participação nos totais da Renda Ordinária e da Receita Geral nunca foi superior a 1,79% e 1,46%, respectivamente, nessa primeira fase.

Já a partir de 1938, o grupo adquiriu novo e súbito relêvo, passando a representar, em média, 5,64% da Renda Ordinária e 4,88% da Receita Geral. Esse vertiginoso crescimento foi causado pela criação de novas rubricas — dentre as quais se destaca o impôsto sôbre a farinha de trigo — e pela inclusão das seguintes :

a) montepio dos empregados públicos civis, montepio da guerra, montepio da marinha e impôsto de produção sôbre as fábricas de fosforos, transferidas da Renda Extraordinária ;

b) taxa de previdência social, taxa de educação e saúde, sêlo penitenciário, cota fixa anual de loterias e taxa de previdência das caixas de aposentadorias e pensões, transferidas da Renda com Aplicação Especial.

Em virtude de tão grande ampliação, as Diversas Rendas, que haviam produzido Cr$ 50.427.090,00 em 1937, atingiram a Cr$ 201.707.035,00 em 1938. As rubricas transferidas e as novas contribuíram com 75,72% para o total. Os restantes 24,28% foram preenchidos pelas rubricas antigas, que produziram apenas Cr$ 48.972.166,00, ou sejam 2,89% menos que no ano anterior.

Já em 1939, a abolição do impôsto de produção sôbre as fábricas de fósforos, a transferência da cota fixa anual de loterias para a Renda Extraordinária e outras modificações de menor vulto determinaram uma queda mais ou menos equivalente ao total das Diversas Rendas arrecadado quatro anos antes. Mas em virtude das transferências de rubricas, da criação de novos impostos e taxas, do aperfeiçoamento das formas de arrecadação e do desenvolvimento de algumas fontes de renda, o referido conjunto tem crescido gradativamente, de então para cá, até atingir, em 1942, o total de Cr$ 235.702.271,00, ou seja, um aumento de 1.190% sôbre a arrecadação das Diversas Rendas no ano de 1929.

*

* *

Na variedade de tributos que compõem as Diversas Rendas, destacam-se a taxa de previdência social, os emolumentos consulares e o impôsto sôbre farinha de trigo, dependentes do movimento de importação e que contribuem com cêrca de 50% para o total do grupo. Diretamente afetadas pela crise do comércio marítimo, estas rendas pouco evolveram em 1940 e 1941 e as duas primeiras regrediram fortemente em 1942, a ponto de o total das três, nesse ano, ser 23,32% inferior ao do ano precedente.

Esta descensão, todavia, foi compensada pelo extraordinário aumento verificado na renda das taxas que gravam a atividade extrativa mineral e a exploração de recursos naturais. A arrecadação dos seis tributos seguintes : taxa *ad valorem* sôbre a exportação do quartzo, taxa sôbre a produção efetiva das minas, taxa sôbre exploração de energia elétrica, taxa sôbre concessão de áreas a pesquisar, taxa sôbre classificação e avaliação de pedras preciosas e taxa sôbre o fomento da produção mineral, que representava apenas 0,21%, constituiu em 1942 14,20% e, em 1943 e 1944, atingirá provàvelmente 19% das Diversas Rendas.

As taxas de classificação comercial e fiscalização da exportação de diversos produtos agrícolas e pecuários, submetidos a estudo pelo Ministerio da Agricultura, que visa assim estabelecer especificações, no sentido de padronizá-los, tambem constituem outro subgrupo importante das Diversas Rendas. O número de rubricas referentes a produtos padronizados tem crescido acentuadamente nestes últimos cinco anos.

No Orçamento para 1943 figuram taxas de classificação comercial e fiscalização da exportação sobre 35 produtos diversos; em 1944 deveriam constar mais 17, perfazendo um total de 52 rubricas. Tendo em vista, porem, que em 1942 somente 7 das ditas taxas produziram rendimento superior a Cr$ 100.000,00, esta Comissão resolveu grupar as de capacidade inferior a êste limite numa só rubrica genérica — "outro produtos padronizados". As vantagens dêsse reajustamento são evidentes: facilita a estimativa de taxas cuja renda é insignificante e extremamente variavel, e suprime 42 rubricas inexpressivas do extenso rol da Receita no Orçamento. O indice da legislação, entretanto, contém, em ordem cronológica, para melhor esclarecimento, os decretos que criaram as taxas agora reunidas em uma só rubrica, trazendo referência especifica a cada produto. Em consequencia dessa deliberação, apenas 10 rubricas relativas às taxas de classificação comercial e fiscalização da exportação aparecem no orçamento para 1944: oito, dispostas em ordem de rendabilidade e atinentes à exportação de café, algodão, couros e peles de animais domésticos, mamona, carnaúba, cacau, frutas citricas e pinho — uma, correspondente aos "outros produtos padronizados" e mais uma, compreendendo os "produtos não padronizados".

A renda global destas taxas, no periodo 1939-1942, constituiu 6,98%, 8,54%, 8,82%, 8,12%; possivelmente em 1943 (provável arrecadação) e em 1944 (estimativa) constituirá, respectivamente, 10,32% e 9,57% do total das Diversas Rendas.

*

* *

Examinada a composição das Diversas Rendas, através dos principais subgrupos de receitas que a constituem, passemos a estudar individualmente as principais rubricas, segundo a ordem de contribuição para o total.

1 — Ocupa o primeiro lugar a taxa de previdência social, que já constituiu, por si só, um têrço e atualmente representa pouco mais de um sexto do total das Diversas Rendas. Instituída pela lei número 159, de 30-12-35, com a finalidade de suprir a União dos recursos necessários à satisfação de seus compromissos para com os Institutos de Aposentadoria e Pensões, é um verdadeiro impôsto adicional de importação. Recai à razão de 2% sôbre o valor comercial das mercadorias importadas, e é cobrada nas repartições aduaneiras, juntamente com os demais tributos que gravam os produtos de procedência estrangeira.

A arrecadação da taxa de previdência social atingiu Cr$ 58.948.177,00 em 1941, desceu a Cr$ 47.279.426,00 em 1942 e, provàvelmente, não ultrapassará Cr$ 42.000.000,00 em 1943. A sua estimativa para 1944, Cr$ 45.000.000,00, ou 17,44% do total previsto para as Diversas Rendas, reflete a melhoria verificada no segundo semestre de 1943.

2 — Em seguida vem a "taxa *ad valorem* sôbre a exportação de quartzo", de criação recente — decreto-lei n. 3.076, de 26 de dezembro de 1941, — cuja renda é bastante vultosa, em virtude da elevada percentagem cobrada (10%) e da procura crescente de cristal de rocha, matéria-prima indispensável na construção de aparelhos óticos e vários instrumentos bélicos.

Apesar das perturbações trazidas pela guerra ao tráfego marítimo, a exportação de quartzo manteve-se em ritmo crescente, sendo feita até por via aérea. Daí o crescimento da renda correspondente, que foi de 22.089 milhares de cruzeiros em 1942 e atingirá, provàvelmente, Cr$ 30.000.000,00 em 1943 e Cr$ 32.000.000,00 em 1944.

3 — A "taxa de educação e saúde", criada pelo decreto-lei n. 21.335, de 29 de abril de 1932, consiste num sêlo de Cr$ 0,20 apôsto em todos e quaisquer documentos sujeitos a sêlo federal. Sua renda constituía, até 1937, um fundo especial, de que dois terços eram destinados aos serviços de saneamento e profilaxia rural e um têrço ao ensino.

A arrecadação do impôsto de educação e saúde tem crescido com apreciável regularidade, graças, em parte, ao fato de ainda não haver sofrido qualquer mudança, quer na taxa, quer na forma de

cobrança (32). Em 1943 a sua arrecadação atingirá, provàvelmente, Cr$ 27.000.000,00 e Cr$ 30.000.000,00 em 1944.

4 — Figura em quarto lugar a "cota fixa anual e impôsto de 5% sobre loterias", rubrica transferida da Renda Extraordinária por fôrça do decreto-lei n. 2.980, de 1941. Trata-se de um impôsto indireto, cujo produto se destina a manter ou subvencionar hospitais e casas de caridade, fato que atenua a proteção dada pelo Estado a uma forma de jôgo de azar. A renda desta rubrica foi de Cr$ 20.336.000,00 em 1942 e atingirá provàvelmente Cr$ .... 21.500.000,00 em 1943; a estimativa para 1944 foi fixada em Cr$ 23.000.000,00.

5 — Os "emolumentos consulares" são cobrados nos Consulados do Brasil pela legalização de manifestos de carga, faturas comerciais e outros atos e documentos.

Afetada pelas perturbações no comércio exterior, especialmente o de importação, a sua arrecadação atingiu o máximo em 1940, em que foi de Cr$ 37.454.044,00, tendo diminuído sensìvelmente nos anos seguintes, — Cr$ 36.522.957,00 em 1941 e Cr$ 23.301.411,00 em 1942. E' provável que não ultrapasse Cr$ 21.000.000,00 em 1943 mas foi estimada em Cr$ .... 23.000.000,00 para 1944, em face da já mencionada tendência para melhoria das condições do tráfego marítimo.

6 — A renda da Divisão do Ensino Secundário do Departamento Nacional de Educação compreende tôdas as taxas de fiscalização dos estabelecimentos de ensino secundário. Atingiu Cr$ 10.034.178,00 em 1942, renderá, provàvelmente, Cr$ .... 10.200.000,00 em 1943 e foi estimada em Cr$ 11.000.000,00 para 1944.

7 — O "impôsto de Cr$ 0,60 sôbre cada saca de 44 kg de farinha de trigo importada ou produzida no país com grão de procedência estrangeira" é, parcialmente, um impôsto aduaneiro. A sua arrecadação tem sido extraordinàriamente estável. Foi de Cr$ .... 9.644.168,00 em 1941, Cr$ 9.951.568,00 em 1942, devendo alcançar Cr$ 9.500.000,00 em 1943 e Cr$ 10.200.000,00 em 1944. E' interessante assinalar que a crise dos transportes marítimos pouco influiu na renda dêste tributo, dada a proximidade dos centros fornecedores de trigo.

---

(32) V. quadro n. 36 no capítulo três.

8 — A renda do "Montepio da Guerra" tem crescido com bastante regularidade. Foi reestimada em Cr$ 8.500.000,00 para 1943 e estimada em Cr$ 8.800.000,00 para 1944.

9 — A "contribuição para fiscalização bancária" é uma taxa tìpicamente regulatória, cobrada dos estabelecimentos bancários para atender às despesas com os respectivos serviços de fiscalização, a cargo do Ministério da Fazenda. Rendeu Cr$ 7.040.000,00 em 1942. Em virtude do fechamento de vários bancos de países do Eixo seria de se esperar uma diminuição nessa rubrica. O considerável número de estabelecimentos bancários nacionais, ùltimamente fundados, indica, entretanto, que a liquidação dos bancos estrangeiros não afetará o ritmo da taxa. Em vista disso, a renda da contribuição para fiscalização bancária foi reestimada em Cr$ .... 7.150.000,00 para 1943 e prevista em Cr$ 7.300.000,00 para 1944.

10 — A "taxa de utilização, fiscalização, assistência técnica e estatística para exploração de energia elétrica" é cobrada dos concessionários ou permissionários de energia elétrica e consiste numa quantia fixa por KW (quilowatt) sôbre a potência concedida, autorizada ou utilizada industrialmente. O excepcional crescimento observado em 1943 na renda desta rubrica deve-se ao fato de que muitas emprêsas não efetuaram o pagamento da referida taxa enquanto pendia a alegação de sua inconstitucionalidade. Foi estimada em Cr$ 7.500.000,00 para 1944.

11 — O "sêlo penitenciário", que incide sôbre atos emanados de autoridades judiciárias e diversas atividades de natureza industrial e comercial, foi criado pelo decreto n. 24.797, de 4 de julho de 1934, para constituir um fundo especial destinado a custear as despesas com a prevenção e repressão dos crimes, administração penitenciária e atividades congêneres. Abolidos os fundos especiais pela Constituição de 1937, passou o "sêlo penitenciário" a constituir uma das rubricas das Diversas Rendas.

A sua arrecadação, que foi de Cr$ 5.370.432,00 em 1942, apresenta tendência ascensional: é provável que suba a Cr$ .... 6.000.000,00 em 1943 e a Cr$ 6.200.000,00 em 1944.

12 — A "taxa sôbre a produção efetiva das minas" foi criada pelo art. 31 do Código de Minas (decreto-lei n. 1.985, de 29 de janeiro de 1940). Nesse mesmo ano rendeu o novo tributo Cr$ 585.598,00; em 1941 a sua renda ascendeu a Cr$ 1.179.794,00 e já em 1942 atingiu a importância de Cr$ 6.751.020,00. O rápido e vigoroso impulso fiscal dessa taxa influiu sensìvelmente na

estimativa para 1943, que foi otimistamente fixada em Cr$ .... 12.000.000,00. No entanto, a arrecadação do primeiro semestre de 1943 recuou quase verticalmente. Assim, a estimativa para 1944 foi reajustada para Cr$ 5.000.000,00.

A instabilidade verificada na renda desta rubrica parece encontrar explicação nas sucessivas modificações por que tem passado a respectiva legislação, as quais geraram certa balbúrdia, a ponto de ser posta em dúvida a própria existência do tributo (33).

A nossa previsão foi, por isso, deliberadamente cautelosa.

Alterações na composição das Diversas Rendas

As seguintes rubricas das Diversas Rendas não figuram no Orçamento para 1944:

1) "Renda do Serviço de Identificação Profissional", "taxa sôbre concessão de áreas a pesquisar" e "renda do registro de marcas e patentes", tôdas subentendidas na rubrica "impôsto do sêlo", por serem provenientes de atos emanados do Govêrno Federal; as duas últimas estão especificadas na tabela anexa ao decreto-lei n. 4.655, de 3-9-42 (lei do sêlo) arts. 9.º e 44 e a renda do Serviço de Identificação Profissional é paga em estampilhas federais, de acôrdo com o decreto-lei n. 4.785, de 5 de outubro de 1942.

2) "Renda da Policlínica dos Pescadores", por ter a referida Policlínica passado a integrar a Comissão Executiva da Pesca, em virtude do decreto-lei n. 5.530, de 23-5-1943; e

3) 25 taxas de classificação comercial e fiscalização da exportação, conforme o exposto acima.

Por outro lado, foram incluídas as rubricas:

1) "Renda da locação de filmes oficiais"; e

2) "Renda do Serviço de Meteorologia", proveniente de taxas instituídas pelo decreto-lei n. 5.995, de 17-11-1943 e cobradas pelo fornecimento de dados meteorológicos especiais e de pareceres técnicos, bem como pelo consêrto, comparação e aferição de instrumentos, quando solicitados pelos particulares.

Dessa forma, o título "Diversas Rendas" passou a compreender 93 rubricas autônomas, enquanto, em 1943, abrangia 121.

*

* *

---

(33) F. Sá Filho — Parecer de 31 de julho de 1942, na Comissão de Estudos dos Negócios Estaduais, *apud* "Revista do Serviço Público", setembro de 1942, pág. 131.

Consideradas em conjunto, as Diversas Rendas apresentam tendência ascensional, embora em ritmo lento. Seu total em 1943 atingirá, provàvelmente, Cr$ 241.187.000,00. A estimativa para 1944 foi fixada em Cr$ 257.455.000,00, que representa a soma das previsões calculadas individualmente para cada rubrica.

RENDA EXTRAORDINÁRIA

Além da análise das rubricas componentes da Renda Extraordinária, pouco há a acrescentar ao que, sôbre esta parte da Receita federal, temos dito em relatórios anteriores. No Orçamento de 1944, como nos outros, figuram impròpriamente classificadas como rendas extraordinárias, por exemplo : a "taxa adicional de assistência hospitalar" (consumo), a "taxa adicional de 10% sôbre tarifas de transportes das Estradas de Ferro da União" (industrial), etc.

Persistem as dificuldades para a previsão de grande parte das rendas extraordinárias ; cremos mesmo que tais dificuldades sempre existirão, uma vez que a característica essencial dêsse grupo de rendas é justamente a incerteza, já que as suas principais rubricas dependem de fatores extremamente aleatórios. Temos disso um exemplo muito significativo na "cobrança da dívida ativa da União", que só em janeiro de 1943 rendeu mais do que a estimativa feita para todo o ano. E' claro que semelhante fenômeno raramente se verifica, mas serve para corroborar o que dissemos sôbre as dificuldades de previsão (mais adiante explicaremos a causa dessa arrecadação excepcional).

A provável arrecadação da Renda Extraordinária em 1943 é 8,89% superior à arrecadação de 1942 ; já a estimativa para 1944 é 4,39% inferior à provável arrecadação de 1943. Em 1942, a arrecadação montou a 467.909 milhares de cruzeiros ; em 1943, é provável que monte a 509.523 milhares de cruzeiros ; e a estimativa para 1944 foi fixada em 487.140 milhares de cruzeiros.

Cobrança da dívida ativa

O desusado aumento da Renda Extraordinária ocorrido em 1943 provém da "cobrança da dívida ativa", que, segundo a arrecadação feita até setembro, deverá ultrapassar o triplo da arrecada-

ção de 1942. Quanto ao decréscimo previsto para 1944, explica-o igualmente essa mesma rubrica, cuja estimativa é inferior à metade da arrecadação excepcionalíssima de 1943.

À parte, porém, os casos únicos, como o da arrecadação, em janeiro de 1943, de vultosa parcela de impostos sonegados sistemàticamente até então, a rubrica "produto da cobrança da dívida ativa" vem apresentando aumento sensível de arrecadação, resultante do aperfeiçoamento do sistema de cobrança.

Embora a contribuição dessa rubrica não chegue, em média, a 1% da Receita Geral, — em relação à Renda Extraordinária ela deve ser considerada muito importante. Não só pelo volume dessa contribuição extraordinária, senão também pelo que a cobrança de impostos atrasados significa como instrumento de justiça fiscal, que não deve tratar igualmente os contribuintes pontuais e os faltosos ou recalcitrantes, é de indiscutível conveniência que não se esmoreça, antes se persista, sistemàticamente, na arrecadação da dívida ativa, de tal modo que seja reduzida ao mínimo possível a percentagem da evasão. A cobrança da dívida ativa constitue o último contato entre o contribuinte e o fisco; seu intuito é menos fiscal do que repressivo. Se não se executa com rigor e presteza, decai a sua influência sôbre os maus contribuintes, a fraude e a sonegação campeiam.

Segundo os cálculos da C.O., a dívida ativa deverá produzir, em 1943, cêrca de Cr$ 162.000.000,00. Não obstante, a estimativa para 1944 é apenas Cr$ 75.000.000,00. Como a arrecadação da dívida ativa tem crescido incessantemente nestes últimos anos, poderá parecer estranho que a estimativa para 1944 seja menor que a renda efetiva de 1943. No entanto, como dissemos antes, só em janeiro dêste ano foi arrecadado montante superior à estimativa para todo o exercício financeiro. Trata-se, como já vimos, de um caso esporádico e sem precedentes em proporções, a saber: — vultosa importância (aproximadamente Cr$ 90.000.000,00), foi arrecadada de um contribuinte do impôsto de renda em princípios de 1943 e, por ter sido cobrada executivamente, incluida na Renda Extraordinária como "produto da cobrança da dívida ativa da União". Seria êrro grosseiro de previsão levar em conta, para efeito de estimativa, o acréscimo decorrente dêsse caso.

Rendas eventuais

A receita da rubrica "tôdas e quaisquer rendas eventuais", tìpicamente extraordinária, atingiu em 1942 um nível verdadeiramente fantástico: Cr$ 156.388.713,00, importância superior à estimativa em Cr$ 114.388.713,00, ou cêrca de 272%.

Convém acentuar que mais de dois terços do total, exatamente 68,90%, foram arrecadados no período adicional, o que vem dificultar ainda mais os cálculos de previsão da C.O.

Repetir-se-á o fato em 1943? Provàvelmente não; no período adicional de 1941, por exemplo, a arrecadação, embora elevada, não foi além de 23% do total da rubrica.

Êsses fatos corroboram a afirmativa de que, dentre as rendas extraordinárias, as "rendas eventuais" talvez sejam as mais flutuantes. Como é natural, ao elaborar a estimativa, não levamos em conta êsse fato, considerando-o, pelo contrário, acidente típico da Renda Extraordinária. Assim é que, depois de reestimá-la em Cr$ 55.000.000,00, para 1943, prevemos uma arrecadação de Cr$ 60.000.000,00 para 1944.

Diferenças de câmbio

À rubrica "diferenças de câmbio" corresponde uma dotação idêntica na Despesa. A estimativa para 1944 é de Cr$ .... 80.000.000,00; não se trata, todavia, de uma receita real, mas de uma conta de compensação.

Indenizações

Como as "rendas eventuais", as "indenizações" são uma renda tìpicamente extraordinária, isto é, acidental e imprevisível por excelência. Provém ela de indenizações feitas ao Tesouro em virtude de diferenças verificadas na prestação de contas de exatores federais e de quaisquer danos causados à Fazenda Nacional, restituições, etc. A sua arrecadação é bastante irregular (34). A estimativa para 1944 é de Cr$ 25.000.000,00.

Taxas de água e de esgôto

A "taxa de água" e a "taxa de esgôto", que andaram juntas de 1940 a 1942, fundidas numa única rubrica, continuam a pertur-

(34) Vide quadro n. 37 no capítulo três dêste Relatório.

bar o preparo da estimativa da Renda Extraordinaria, pelas razões expostas no Relatorio de 1943. A arrecadação dessas duas taxas está sempre muito aquem da estimativa. No entanto, a renda de qualquer delas nada tem de imprevisivel: ao contrario, pode ser facilmente determinada com um grau de aproximação de 1 a 2%. E', pois, desabonadora para o serviço publico a repetição de erros enormes de estimativas, aparentemente grosseiros, erros de 50% e de 60%, relativos a renda das taxas de agua e esgôto. Trata-se de uma renda industrial, correspondente à prestação de um serviço perfeitamente mensuravel. O numero das economias esgotadas e dos predios abastecidos e o volume de agua utilizada são fatos bem conhecidos, facilmente determináveis, e traduziveis em algarismos exatos e precisos. Consequentemente, a estimativa fica, no caso, reduzida a uma simples multiplicação daqueles fatores pelas taxas fixadas na lei. A arrecadação, por sua vez, nada mais é do que a cobrança do preço do serviço prestado pelo Estado e recebido pelo usuario. Transações como essa ocorrem aos milhares, todos os dias, entre os fornecedores e consumidores de utilidades publicas. Aqueles sabem o que têm a receber; êstes conhecem quanto lhes cumpre pagar. Nada ha de incerto, vago ou litigioso. Dessa invariavel e firme presunção de certeza nas relações dependem a estabilidade e a prosperidade das emprêsas concessionarias de serviços publicos de carater monopolistico e industrial. O fato de o Estado explorar diretamente tais serviços não altera a natureza das relações entre fornecedor e consumidor. Os elementos de certeza permanecem.

Não se explica, pois, que, como no caso das taxas de agua e esgôto do Distrito Federal, haja diferenças até de 70% entre a estimativa e a arrecadação. Uma de duas: ou a estimativa peca por exagêro, o que de todo não se justifica, dados os elementos de certeza de que o operador dispõe para elaborá-la, ou o serviço de arrecadação peca por flagrante ineficiência e morosidade, deixando de recolher, no curso do exercicio, grande parte das taxas devidas e vencidas.

Esta é a hipótese mais plausivel. Com efeito, é dificil de conceber um serviço de arrecadação mais inadequado e emperrado e irritante para o publico do que o das taxas de agua e esgôto do Distrito Federal. Se qualquer emprêsa concessionaria de serviços de utilidade publica revelasse tamanha incapacidade para se fazer pagar pelos serviços prestados, é certo que abriria falência em pouco

tempo. O Serviço de Águas e Esgotos do Distrito Federal há muitos anos que submergiu no estado de insolvência, que só não se revela nem produz efeitos práticos porque aí está o Tesouro Nacional para cobrir os seus *deficits* acumulados, incoercíveis e injustificáveis.

Os seguintes algarismos, certas comparações e alguns fatos entremostram como é anti-econômica e cem por cento burocrática a administração fiscal do Serviço Federal de Águas e Esgotos.

A diferença percentual entre a estimativa e a arrecadação das taxas de água e esgôtos foi, em 1939, de 21,06% para menos; em 1940, 21,87% ; em 1941, 73,96% ; em 1942, 43,33% e, finalmente, em 1943 será, provàvelmente, de 29,45%, uma vez que a estimativa para êsse ano foi de Cr$ 65.200.000,00 e a re-estimativa Cr$ 46.000.000,00.

Em 24 de junho de 1943 foi expedido o decreto-lei n. 5.614, que estatue:

> "Art. 1.º Enquanto o serviço de abastecimento dágua do Distrito Federal estiver a cargo do Govêrno da União, as taxas de água serão cobradas na mesma base do que foi estabelecido para o exercício de 1942, nos têrmos do § 1.º do art. 1.º do decreto-lei n. 3.748, de 23 de outubro de 1941".
>
> "Art. 2.º Até que sejam aprovadas as novas tabelas de taxas de esgôto a que se refere o art. 1.º do decreto-lei n. 3.748, de 23 de outubro de 1941, far-se-á a cobrança na base do que foi estabelecido para o exercício de 1942, nos termos do dispositivo a que alude o artigo anterior".

O decreto-lei n. 3.748, de 23 de outubro de 1941, a que se refere o anterior, estabelece:

> "Art. 1.º O Serviço Federal de Águas e Esgotos organizará, para vigorarem a partir de 1942, as tabelas das taxas de água e das de esgotos no Distrito Federal, de modo a ser obtido o aumento médio de arrecadação, respectivamente, de 50% e 100%, autorizado pelos arts. 1.º e 2.º do decreto-lei n. 2.646, de 1.º de outubro de 1940.
>
> § 1.º Se não estiverem aprovadas essas tabelas até a época normal da cobrança das taxas de água e esgôto,

relativas a 1942, serão as mesmas cobradas, nesse exercício, pela aplicação das taxas atuais majoradas de 50% em relação às de água e 100% em relação às de esgôto".

Pela simples leitura destas disposições legais seria lícito que esperássemos uma arrecadação bem superior às dos anos anteriores; mas procuramos fugir ao otimismo e fixamos nossa previsão para 1944 em Cr$ 52.000.000,00, cabendo Cr$ 45.000.000,00 à taxa de água e Cr$ 7.000.000,00 à de esgôto. E não ficaremos surpreendidos se for arrecadado apenas um terço dessa importância.

Taxa de Assistência Hospitalar

Como já tem sido acentuado, a "taxa de assistência hospitalar" está impròpriamente incluida na Renda Extraordinária. Lógico seria transferí-la para as rendas tributárias, como adicional que é do impôsto de consumo sôbre bebidas. Justamente por êsse motivo, sua arrecadação guarda certa interrelação com a daquêle impôsto de consumo. Se não, vejamos:

IMPÔSTO SÔBRE BEBIDAS E TAXA ADICIONAL DE ASSISTÊNCIA HOSPITALAR (1939 — 1944)

(Em milhares de cruzeiros)

ANOS	IMPÔSTO SÔBRE BEBIDAS	TAXA ADIC. DE ASSIST. HOSPITALAR	%
1939	202.009	9.525	4,72
1940	210.079	10.121	4,82
1941	250.469	11.928	4,76
1942	252.051	12.130	4,81
1943*	280.000	13.400	4,79
1944**	310.000	14.700	4,74

* Provável arrecadação.
** Estimativa.

Podemos, pois, dizer que, em média, a "taxa adicional de assistência hospitalar" representa 4,77% do impôsto de consumo de bebidas.

Até 1942, a arrecadação dessa taxa vinha aumentando, embora sem muita regularidade. Todavia, esperamos uma ligeira queda na arrecadação em 1943, conseqüência do decréscimo verificado na importação de bebidas estrangeiras. Para 1944, fixamos a estimativa em Cr$ 14.700.000,00, isto é, 9,70% mais do que a reesti-

mativa de 1943 (Cr$ 13.400.000,00), pois os fatos autorizam certo otimismo em relação ao consumo de bebidas nacionais, que tende a expandir-se no próximo ano.

Taxa ferroviária

A "taxa adicional de 10% sôbre tarifas de transportes das Estradas de Ferro da União" vinha crescendo firmemente até 1940. Era de se esperar que, a partir de então, e em conseqüência do retraimento do transporte em caminhões, determinado pela crise de petróleo, a taxa adicional sôbre as tarifas das estradas de ferro acompanhasse o incremento do transporte ferroviário, que tanto mais se acentua quanto mais perduram a escassez de gasolina e a insegurança da navegação marítima. No entanto, ao contrário do que parecera lógico, a taxa adicional não só deixou de crescer como até entrou em declínio exatamente a partir de 1941, quando mais intenso e rendoso se tornou o tráfego ferroviário. Explica-se o fato pela *autarquização*, primeiro, da Estrada de Ferro Central do Brasil e, meses depois, da Estrada de Ferro Noroeste do Brasil, que eram as duas grandes fontes arrecadadoras da taxa ferroviária adicional. Em gôzo do *status* autárquico, essas estradas de ferro se julgaram desobrigadas de recolher ao Tesouro as importâncias devidas, provenientes da aplicação da taxa ferroviária às tarifas de transportes.

Em princípios do ano de 1943 foi expedido o decreto-lei n. 5.228 (5 de fevereiro) para regular a arrecadação da taxa adicional, que deveria ser cobrada por tôdas as estradas de ferro da União (inclusive as autarquizadas) e recolhida ao Tesouro Nacional. Êste decreto-lei dispunha ainda sôbre o pagamento das importâncias atrasadas. A atitude de relutância em recolher o produto da taxa foi mantida e, finalmente, as administrações das entidades autárquicas vieram a ficar dispensadas do recolhimento por fôrça do decreto-lei n. 5.750, de 16 de agôsto de 1943.

Assim, contando apenas com as estradas de ferro diretamente administradas pela União, fixamos nossa previsão para 1943 em Cr$ 7.500.000,00 e a estimativa para 1944 em Cr$ 6.200.000,00, parcelas relativamente diminutas se comparadas com a arrecadação de 1940, que atingiu a cifra de 22 milhões de cruzeiros.

Operações do Govêrno

A Renda Extraordinária contava, até 1940, com a participação de uma rubrica que, nêsse ano e no imediatamente anterior, representára mais de 50% de sua arrecadação total — "operações do govêrno" (35). Não tendo havido arrecadação sob essa rubrica em 1941 e 1942, não foi feita previsão para 1943. Verificando a C.O. não se tratar de receita pròpriamente orçamentária, não havia razões que justificassem a sua presença no orçamento. Além disso, cada operação do Govêrno é regulada por decreto especial, conforme a natureza da operação e as necessidades do momento. Por estas razões, foi essa rubrica excluida do orçamento para 1944.

Parte dos Estados nos serviços de juros e amortizações

"Parte dos Estados nos Serviços de juros e amortização de Obrigações do Tesouro que lhes foram cedidas por empréstimo" é outra rubrica da Renda Extraordinária de arrecadação duvidosa e incerta ; por isso, embora figure no Orçamento de 1944, não foi feita para ela qualquer estimativa.

Já no Relatório de 1943, tratámos extensamente dessa parte da receita como um dos elementos perturbadores das estimativas (36). Realmente, estimada em 130 milhões de cruzeiros para o exercício de 1943, nenhuma quantia foi arrecadada, pelo menos até setembro, e as probabilidades de que venha a apresentar qualquer rendimento até o fim do ano são nulas. O mesmo aconteceu de 1934 a 1938 e em 1942: a União nada recebeu dos Estados ; e nos anos em que houve alguma arrecadação, a diferença percentual entre esta e a estimativa correspondente foi de mais de 90% para menos, contra a previsão. São sólidas e plausíveis, pois, as razões por que preferimos não contar com esta espécie de renda, o que, de certo modo, contribuirá para diminuir o fôsso usualmente existente entre a estimativa e a arrecadação da Renda Extraordinária.

Taxa sôbre óleos e outros combustíveis

Tal como foi criada, a "taxa sôbre óleos, combustíveis e carvão importados e de produção nacional" traduz muito mais um propósito econômico do que fiscal. Trata-se de um tributo que bem tipi-

(35) Vide quadros ns. 37 e 38 no capítulo três dêste Relatório.
(36) Relatório de 1943, págs. 169 e 170.

fica a intervenção regulatória do Estado por meio de imposições financeiras. Com efeito, não foi para o fim de majorar as rendas federais que o Govêrno da União lançou a referida taxa ; fê-lo com o fim de condicionar e dirigir, internamente, segundo determinada política, as atividades de pesquisa e produção de petróleo e outros combustíveis importantes na indústria de transporte.

Como se trata de um tributo que se acredita episódico, foi incluido nas rendas extraordinárias, porque de certo será extinto tão logo produza os efeitos a que se destina.

Como era natural, a taxa sôbre óleos e outros combustíveis sofreu diretamente as conseqüências da guerra, isto é, entrou em fase de declínio. O vigoroso aumento verificado na produção de carvão nacional, entretanto, produziu o efeito de contrabalançar, em grande parte, na arrecadação da taxa, o decréscimo motivado pela diminuição compulsória da importação de combustíveis estrangeiros. Graças ao incremento da produção de combustíveis nacionais, notadamente o carvão, a taxa em aprêço deverá produzir, em 1943, cêrca de Cr$ 9.000.000,00, estando estimada em Cr$ 9.500.000,00 para 1944.

Impostos da Municipalidade

Por se tratar de uma renda que vem apresentando animador aumento de arrecadação, deixámos propositadamente para o fim os "impostos da Municipalidade".

Já o acentuámos no Relatório de 1943 : essa parte da receita deveria caber à Municipalidade do Distrito Federal, nos exatos e precisos têrmos da discriminação de rendas constante da Constituição. No entanto, a título de indenização por vários serviços locais de utilidade pública, tais como o de águas, o de esgôto, o de iluminação, que pesam indevidamente no orçamento federal, a União assumiu, no exercício de 1936, conforme acôrdo então firmado com a Prefeitura do Distrito Federal, a cobrança dos impostos de indústrias e profissões, vendas mercantis e de consumo sôbre combustíveis para motores de explosão. Em 22 de dezembro de 1937, as condições do acôrdo foram parcialmente confirmadas pelo decreto-lei n. 96, cujo artigo 32 atribuiu à União, "para custeio dos serviços públicos de caráter local", "os impostos de indústrias e profissões e de vendas e consignações". Dias depois, ainda em dezembro de 1937, o decreto-lei n. 118 determinou : "a União entregará à Prefeitura 60%

do produto da arrecadação diária do impôsto de vendas e consignações". Êsse dispositivo tem sido observado até agora. Com efeito, a partir de então, o Govêrno Federal apropria-se do produto integral do impôsto de indústrias e profissões e de 40% do de vendas e consignações. Como os ônus da arrecadação recaem por inteiro no fisco federal, os 60% que tocam à Prefeitura são líquidos, ao passo que, se feitas as contas, os 40% recolhidos pela União, onerados pelas despesas da arrecadação de todo o produto, possìvelmente se reduzem a menos de 35%.

E' sabido que a parte da renda municipal que a União retem não basta para cobrir as despesas dos serviços de água, esgotos, iluminação, policiamento e proteção à propriedade (Corpo de Bombeiros), custeados pelo Govêrno Federal na Capital da República. Ora, o bom senso indica muito claramente que os referidos serviços, porque beneficiem apenas os habitantes do Distrito Federal, não devem ser custeados por todos os contribuintes brasileiros, como acontecia desde a sua instalação. O Tesouro Nacional, que recolhe os impostos e taxas pagos por todos os contribuintes federais, espalhados ao longo e ao largo do território brasileiro, ainda hoje financia, com fundos nìtidamente nacionais, serviços tìpicamente locais, em proveito exclusivo dos habitantes da Capital da República. Isso quer dizer que milhões de indivíduos que mourejam nas zonas rurais e nas pequenas cidades do interior, que não têm bombeiros para lhes proteger as propriedades, cujas casas não são esgotadas nem ligadas a um sistema de abastecimento de água e, muitas vêzes, não dispõem mesmo de um servico eficiente de iluminação pública ou particular, contribuem obrigatòriamente para a caixa de onde sai grande parte dos recursos com que são pagos os serviços de água, esgotos e iluminação pública e outros do Distrito Federal.

Enquanto as despesas dêsses serviços não forem inteiramente assumidas pela Prefeitura, os contribuintes domiciliados no interior continuarão a ser uma espécie de vassalos financeiros dos privilegiados habitantes da Capital Federal, cujos recursos e hierarquia já lhes asseguram, aliás, uma situação de evidente superioridade relativamente aos habitantes das pequenas cidades do interior.

Eis os fundamentos morais por que a União retem 40% do impôsto de "vendas e consignações" e o produto integral do de "indústrias e profissões", ambos devidos à Municipalidade do Distrito Fe-

deral. As despesas em que incorre, aliás, para manter os serviços de água, esgotos, iluminação e outros da cidade do Rio de Janeiro absorvem um contingente tão volumoso de numerário que talvez demandasse o produto completo daqueles dois impostos.

A provável arrecadação dos "impostos da Municipalidade" em 1943 é de Cr$ 134.600.000,00, dos quais tocam Cr$ 34.600.000,00 ao impôsto de "indústrias e profissões" e Cr$ 100.000.000,00 ao de "vendas mercantís", cabendo a cada um deles, para a estimativa de 1944, respectivamente Cr$ 38.000.000,00 e Cr$ 120.000.000,00 num total de Cr$ 158.000.000,00, o que representa quase a terça parte da Renda Extraordinária.

Pelo menos três fatores importantes concorreram para o progresso das rendas dêsses dois impostos:

1.º, o grande surto de empreendimentos ocorrentes na indústria e comércio de todo o país;

2.º, o encarecimento de quase todos os gêneros e produtos negociados na praça do Rio de Janeiro;

3.º, o aumento da taxa do impôsto de "vendas mercantís", levado a efeito em 1938 para compensar a extinção do impôsto de exportação.

O quadro n. 39 do capítulo três descreve com bastante clareza o progresso de que falámos e que foi acentuado a partir de 1937.

Outras rendas extraordinárias

Vejamos, finalmente, em conjunto, mas só de relance, as outras rendas extraordinárias. Reunidas, elas representam menos de 5% do total da Renda Extraordinária. São elas: "renda de imigração", "taxa especial sôbre embarcações cobrada nas alfândegas", "produto da venda de gêneros e próprios nacionais", "fundo de garantia do Registo Torrens" e "heranças jacentes".

As arrecadações das duas primeiras dessas rubricas sofreram diretamente os efeitos da guerra mundial. A "renda de imigração" produzirá, provàvelmente, em 1943, Cr$ 4.800.000,00 e foi estimada, para 1944, em Cr$ 4.200.000,00. A reestimativa da "taxa especial sôbre embarcações", para 1943, foi calculada em Cr$ 265.000,00 e a estimativa para 1944 fixada em Cr$ 280.000,00.

As três rubricas restantes são de fraca produtividade e de difícil tratamento em matéria de estimativa. As prováveis arrecada-

ções, em 1943, de "produto da venda de generos e proprios nacionais", "fundo de garantia do Registo Torrens" e "herancas jacentes" são, respectivamente : Cr$ 1.200.000,00, Cr$ 8.000,00 e Cr$ 750.000,00 ; e as estimativas para 1944 : Cr$ 1.300.000,00, Cr$ 10.000,00 e Cr$ 950.000,00.

*

* *

A C.O. tem concentrado esforços no sentido de remover os obstáculos que perturbem a elaboração das estimativas da Renda Extraordinária. Tais esforços só vingarão em bons frutos se não houver desfalecimento na sua continuação. Cumpre perseverar no estudo aprofundado de cada uma das causas de perturbação até que sejam bem conhecidas tôdas elas.

A r[illegible]tina não deve impedir a adocão das inovações corretivas que a pesquisa indicar.

Capítulo dois

O APERFEIÇOAMENTO DAS ESTIMATIVAS ENTRE 1941 E 1944

NÃO obstante haver dedicado ao problema das estimativas quatro capítulos do Relatório do ano passado (1), volta a C. O. a focalizar o assunto. Move-nos, não o frívolo prazer de dar uma rotineira e estereotipada exibição de eficiência, sim o desejo de fazer conhecidas as múltiplas e constantes dificuldades que temos enfrentado para a realização dos trabalhos de estimativa. Além disso, julgamos útil a publicação dos resultados das pesquisas e estudos até aqui realizados, porque poderão servir de subsídio a outros órgãos federais, estaduais ou municipais, que se incumbem de tarefas análogas.

Por outro lado, a oportunidade desta publicação é líquida, uma vez que aqui vamos divulgar processos novos, em estágio de experiência, desenvolvidos pela C.O. e, como tais, ainda não mencionados por qualquer tratado ou compêndio de Finanças.

Qualquer estudante de Economia sabe que há uma encarniçada guerra doutrinária entre os especialistas, doutos ou canhestros, opacos ou brilhantes. Divergem êles acêrca dos mais graves e complexos problemas da ciência econômica, pura ou aplicada. Um ponto existe, porém, em que é quase completa a convergência das opiniões. Uma rápida busca nas principais obras especializadas (2)

---

(1) *Relatório da C.O. para* 1943, caps. IV a XII, págs. 135-181.

(2) Alguns títulos para essas obras, variados e sugestivos, seriam: "Business Cycles", "Economic Cycles", "Crises and Prosperity", "Economic Charts", "Economic Barometers", "Prosperity and Depression", "Trade Cycles", etc.

revela, efetivamente, que os autores afirmam em côro : mesmo em condições de perfeita normalidade, *não é possível fazer previsões exatas a longo prazo*. Qualquer tentativa de determinar corretamente dados quantitativos sôbre fenômenos futuros, previstos para 8 ou 10 meses, por exemplo, está de antemão fadada à falência, parcial ou absoluta.

Ora, tôdas as previsões orçamentárias de receitas e de despesas entram na categoria a que nos referimos : são estimativas de fenômenos econômico-financeiros *a longo prazo*. Com efeito, da época em que é elaborada a estimativa (agôsto a outubro) até o fim do ano seguinte, que a estimativa abrange, decorrem de *14 a 16 meses;* se atentarmos no fato de que há sempre *certo atraso* de dois a três meses no recebimento dos últimos dados de arrecadação, veremos que êsses 14-16 meses se transformam em 17-19. Isto, na época atual, em que o Parlamento não está funcionando; quando estiver, o prazo talvez seja ainda maior, pois a proposta orçamentária deve ser apresentada ao Legislativo com antecedência bastante para ser discutida.

Além dessa contingência a que estão sujeitas tôdas as estimativas orçamentárias, mais uma existe na hora atual : a guerra, fator excepcional de perturbação na vida das nações, que altera profundamente o equilíbrio das fôrças econômicas, afetando-as poderosa, contínua e ingentemente. De parcial ou totalmente pacífica, a produção deve transformar-se, com a guerra no menor prazo possível, em quase exclusivamente bélica : dezenas de fábricas se fecham, outras dezenas duplicam, triplicam, decuplicam ou centuplicam suas atividades, trabalhando dia e noite ininterruptamente; trens, navios e caminhões, que transportavam mercadorias para o consumo das populações, passam a servir primordialmente às necessidades militares; homens abandonam fábricas, campos, repartições, escritórios, para ingressar nas fileiras do exército. Em suma, em breve período de tempo, muda radicalmente o quadro da vida econômica do país.

Tais transformações no campo econômico repercutem imediatamente no setor tributário, produzindo outras tantas alterações substanciais na estrutura financeira do país, justamente num momento em que nenhuma soma de recursos ordinários, por mais vultosa que seja, basta para atender às prementes necessidades da defesa nacional.

Medidas drásticas devem ser então adotadas : racionamentos, fixação de preços, contrôle da produção, do comércio e dos transportes, criação ou aumento de impostos, etc.

Não há dúvida, pois, que a guerra perturba agudamente a elaboração das estimativas orçamentárias, multiplicando os imprevisíveis fatores de incerteza.

1 — O CRITÉRIO ADOTADO NAS ESTIMATIVAS DE 1941

Criada em fevereiro de 1940, a Comissão de Orçamento enfrentou logo a seguir o problema de elaborar a Proposta do Orçamento Geral da União para o exercício de 1941. Não poucas nem pequenas foram as dificuldades que teve de vencer no início dos trabalhos, afim de dar solução a delicados problemas financeiros — uns, predominantemente administrativos; outros, essencialmente técnicos.

No tocante à Receita, particularmente, sérios foram os obstáculos surgidos no momento de dar expressão prática às previsões. Com efeito, achava-se o novo órgão inteiramente desprovido de elementos que pudessem proporcionar base segura para a estimativa da arrecadação das rendas públicas no ano de 1941.

Constrangida pelas limitações de *tempo, material* e *pessoal,* a Divisão da Receita serviu-se, em 1940, de uma documentação de emergência. Registrou, em fichas especialmente projetadas, os dados de arrecadação de tôdas as rubricas orçamentárias para os anos de 1936, 1937, 1938 e 1939, buscando-os, de preferência, nos balanços e registros da Contadoria Geral da República. Foi de grande auxílio, por outro lado, a colaboração da Diretoria Geral da Fazenda Nacional, que enviou à C.O. a lista especificada de previsões da receita para 1941, acompanhada da legislação referente a cada rubrica.

Julgando conveniente, porém, fundar suas previsões em cálculos tanto quanto possível fidedignos, a D.R. procurou estimar a provável arrecadação do exercício em andamento, isto é, 1940. Para êsse fim, multiplicou por dois a receita apurada em cada rubrica orçamentária no primeiro semestre do ano, conforme os balancetes fornecidos pela Contadoria Geral da República. Admitia-se, então, que a receita do primeiro semestre coincidia com a do segundo, representando exatamente 50 % da arrecadação total do ano.

Tal hipótese, todavia, é insustentável, como já demonstrámos em nosso último relatório (3) : leva com facilidade a erros por excesso ou por falta, conforme exemplificaremos em seguida.

Há tributos cuja arrecadação no primeiro semestre é sensìvelmente menor do que no segundo; outros, ao contrário, produzem a quase totalidade de sua receita na primeira metade do exercício financeiro. Examinadas uma a uma, as rubricas orçamentárias afastam-se tôdas elas, num sentido ou noutro, estas mais, aquelas menos, do nível de 50 % aprioristicamente atribuido à arrecadação efetuada no primeiro semestre. A documentação organizada posteriormente veio demonstrar que, mesmo nas rubricas do impôsto de consumo, a arrecadação dos seis primeiros meses varia entre limites bem afastados. Algumas das percentagens do primeiro semestre, calculadas em relação ao total anual em 1939, 1940 e 1941, ilustram o afirmado : impôsto de consumo sôbre fumo 47,60 %, idem sôbre perfumarias 50,12 %, idem sôbre pentes, escôvas, etc. 54,63 %, idem sôbre pincéis para barba 57,51 %, idem sôbre ferragens 58,54 %, idem sôbre leques 67,53 %, idem sôbre velas 69,71 %, idem sôbre depósitos fechados 81,08 %, emolumentos de escritórios comerciais 86,40 % .

Esta variabilidade, porém, não é peculiar ao impôsto de consumo, apenas. O impôsto de renda é, nesse sentido, *típico*, pois a arrecadação do primeiro semestre nunca atinge a *um quinto* do total arrecadado durante o ano.

Situações análogas podem ser observadas no grupo das Rendas Industriais : a renda dos Correios e Telégrafos, arrecadada na primeira metade do ano, representa 44,80% do total (média 1935-1940); a "contribuição das companhias e emprêsas de estradas de ferro, etc.", sobe, em média, a 60 % do total anual no mesmo período de tempo.

Também no grupo Diversas Rendas se multiplicam os exemplos. Encontramos, entre outros, a renda da Escola Nacional de Belas Artes, 88,91% da qual (1939-1941) são arrecadados nos seis primeiros meses do exercício financeiro; a renda da Biblioteca Nacional, com 72,14 % (1939-1941), e as rendas de outros estabelecimentos superiores de ensino, que em geral recolhem a maior parte de suas receitas no primeiro semestre. Ao contrário, com per-

---

(3) *Relatório da C.O. para* 1943, *Cap. IX, Variações mensais das receitas tributárias* — págs. 135/152.

centagens inferiores a 50 %, encontramos o Montepio dos Empregados Públicos Civis, com 39,70 % no período 1939-1941, os Emolumentos Consulares, com 41,21 % (1937-1941), a Taxa de Educação e Saúde, com 46,10 % (1935-1941), etc.

Mesmo na Renda Extraordinária há rubricas que apresentam, com muita regularidade, percentagens superiores a 50% — impôsto de indústrias e profissões, 51,81 % (1939-1941), ou inferiores — impôsto sôbre vendas mercantis, 47,58% (1936-1941).

Esta lista de percentagens serve para autenticar nosso ponto de vista, quando afirmamos inicialmente que o sistema de multiplicar por dois a arrecadação realizada no primeiro semestre, afim de obter a provável arrecadação total do ano, carece de correspondência nos fatos : parte de premissa falsa e leva, necessàriamente, a erros injustificáveis, que se acentuam quando servem de base ao cálculo da estimativa do ano seguinte.

Fixada a provável arrecadação com êsse critério — cuja insubstancialidade acabamos de mostrar — calcularam-se as variações absolutas entre os anos 1936 e 1937, 1937 e 1938, 1938 e 1939, 1939 e 1940. Em muitos casos, a média aritmética da soma algébrica dessas variações, somada à provável arrecadação do impôsto no ano de 1940, representava, em números arredondados, a estimativa para 1941.

É evidente que o cálculo realizado por esta forma não passava de uma interpolação numérica elementar. Com efeito, suponhamos que o comportamento da arrecadação de um tributo fôsse, por exemplo, representado pelos números :

1937 — 1938	+ 700
1938 — 1939	− 100
1939 — 1940	— 300
Total......................	+ 300

e a provável arrecadação de 1940 fôsse calculada em 1.600.

Far-se-ia, conforme o critério adotado, a estimativa para 1941 da seguinte forma :

$$1.600 + \frac{300}{3} = 1.600 + 100 = 1.700$$

Tal estimativa ficaria, sem dúvida, muito além das possibilidades reais do tributo, visto que êste apresentara, nos últimos dois exercícios, marcada tendência ao decréscimo (− 100, − 300).

O exemplo dado parece mais do que suficiente para mostrar a imprecisão dêsse método, que não leva em consideração diversos fatores importantíssimos, como a proporção real da arrecadação no primeiro semestre, as variações estacionais, as tendências mais recentes da arrecadação, as modificações da legislação, etc.

É preciso esclarecer que a C.O. não adotou para tôdas as rubricas orçamentárias, indiscriminadamente, o mesmo critério de estimativa. Ao contrário: especialmente no caso de algumas rendas patrimoniais e industriais, procurou utilizar-se de informações obtidas diretamente dos serviços ou repartições competentes.

Em suma, foram os seguintes os defeitos mais graves do critério adotado na elaboração das previsões para 1941 — defeitos que encontram sua razão de ser na pouca experiência do órgão elaborador e nas limitações de vária natureza que já apontámos:

a) no cálculo da provável arrecadação do ano em curso — considerar a arrecadação do primeiro semestre exatamente igual à do segundo;

b) no cálculo da estimativa — tomar por taxa de crescimento a simples média das variações anuais da renda, sem auscultar a verdadeira tendência da arrecadação.

2 — O CRITÉRIO ADOTADO NAS ESTIMATIVAS DE 1942

As falhas e imperfeições do critério adotado em nossa primeira estimativa, em parte explicadas pelo caráter emergencial do material utilizado, logo tornaram patente que o problema número um da D.R. era organizar uma documentação estatístico-financeira capaz de criar condições mais favoráveis às estimativas de 1942. Em outros termos: carecíamos de informações específicas sôbre os próprios fenômenos cujo comportamento nos cumpria prever. Em se tratando de previsões, não estávamos habilitados a indicar o que era *provável no futuro*, porque não sabíamos o que até então tinha sido *constante no passado*. A D.R. desconhecia a vida pregressa, as vicissitudes, os surtos de vitalidade, as peculiaridades, as hesitações — numa palavra, a intimidade de cada impôsto, de cada taxa, de cada rubrica do Orçamento de Receita da União. Era, pois, urgente e fundamental a formação de um lastro documental sistemático e adequado, relativo aos vários tributos federais, compreendendo a legislação e a estatística.

Foi inestimável, nessa tarefa, a cooperação da Contadoria Geral da República, que, além de fornecer, através de seus balanços anuais, os dados financeiros mais importantes, colocou à disposição da D.R. seu precioso arquivo de livros, do qual extraímos elementos de grande valor para os trabalhos de previsão.

Com isso, iniciou a D.R. um extenso e minucioso levantamento de todos os dados financeiros relativos à Receita Federal, a partir de 1920. Sistematizou em seguida os elementos coligidos em forma definitiva, numa série de fichas especialmente projetadas e já descritas alhures (4).

Valendo-se da experiência adquirida na preparação das estimativas do ano anterior, já desta vez foi possível à D.R. aperfeiçoar os trabalhos de previsão da receita. Tendo por base as estatísticas financeiras mencionadas, conseguiu, após longa série de estudos e experiências, chegar a um método mais racional para estimar a arrecadação das rendas públicas.

Êste método — como já frisámos — constitue nova modalidade do da *avaliação direta,* cujo mecanismo comporta grande flexibilidade.

Em verdade, uma vez que o objetivo do método direto é o exame do comportamento e das tendências de cada fonte de receita, de maneira a *voir plutôt que prévoir* — não é possível prescrever-lhe regras fixas. Todo elemento que concorra para apurar a inspeção do estado real da receita pública deve ser imediatamente arrolado como instrumento útil. Talvez seja por isso que os teóricos se têm furtado ao trabalho de descrever o mecanismo do método da avaliação direta.

Sabemos que o ano orçamentário não passa de um marco artificial, indispensável para a apreciação, execução e contrôle dos fenômenos financeiros. A vida econômica, no entanto, rege-se por outros condicionantes, descrevendo ciclos não coincidentes com o ano civil. As tentativas de auscultar-lhe as tendências não se jungem, por isto mesmo, ao calendário civil; outras medidas de tempo podem ser empregadas com vantagem.

Como frisámos de início, a grande dificuldade de tôda estimativa orçamentária é o prazo relativamente longo que deve cobrir. De duas maneiras é possível contrabalançar, pelo menos em parte,

(4) *Relatório da C.O. para* 1942, págs. 85-88.

êsse fator desfavorável. Destaca-se, em primeiro lugar, o recurso de abreviar o mais possível a antecedência das estimativas sôbre o início do exercício financeiro a que se refiram. Na Inglaterra, o acatamento dispensado a tal sistema vai a ponto de o Congresso só votar as estimativas depois de iniciado o exercício. Não basta, contudo, que as previsões sejam recentes : é necessário, igualmente, que assentem em dados atuais. Ora, se os elaboradores das previsões utilizam apenas estatísticas anuais, é óbvio que as mais recentes se referem ao último exercício encerrado, que — na melhor das hipóteses — é o penúltimo em relação ao ano para o qual se fazem as estimativas. Se tão grandes são as variações registradas na arrecadação das diversas rubricas orçamentárias de um ano para outro, é fácil deduzir que também as variações mensais são sensíveis a ponto de permitir um exame mais acurado e mais atual das tendências. O outro recurso consiste em decompor, como fizemos, as estatísticas da arrecadação *anual* em séries mensais, procurando, com isso, abreviar o prazo das estimativas. É que a provável arrecadação do ano em curso — tão importante, pois serve de guia à estimativa do ano seguinte — já não será baseada em conjecturas, mas em fatos. Obtidos os dados dos oito ou nove primeiros meses do ano em curso, a estimativa de sua arrecadação total cobrirá apenas três ou quatro meses. E, na previsão do ano seguinte, além de se basear numa arrecadação calculada com bastante probabilidade de confirmação, o operador levará em conta as tendências mais recentes — apuradas, registradas e interpretadas quase às vésperas do início do exercício.

Foram exatamente as nossas fichas de arrecadação mensal que comprovaram a hipótese de que a arrecadação do 1.º semestre não representa 50 % da renda anual — hipótese em que se firmaram as previsões de 1941, menos satisfatórias do que as de 1942. O exame de tais fichas é que revelou regularidades e irregularidades mensais no comportamento dos impostos. Enfim, foi estribado nessa documentação que se desenvolveu e conquistou autonomia o nosso método de estimativa.

Com a devida prudência, não quis a C.O. confiar nas vantagens do seu método antes de submetê-lo a provas, mediante uma série de "previsões no passado" que, se aceitáveis, justificariam amplamente sua aplicação "como instrumento de penetração no futuro". Levando a efeito inúmeros ensaios para poder aquilatar o grau

de aproximação entre as estimativas obtidas e a arrecadação de fato realizada, chegou por fim a resultados bastante animadores. A C.O. deu um exemplo dessas pesquisas no relatório para 1942, a saber: tomou ao acaso uma das rubricas do orçamento de receita — o impôsto de consumo sôbre calçados — cujas variações analisou detidamente, aplicando o seu novo método. Calculada a estimativa para 1939 — ano de que já se conheciam os resultados — em Cr$ 30.724.000,00, verificou que a arrecadação efetiva havia atingido o montante de Cr$ 30.529.000,00, com uma aproximação de 0,64 %.

Uma vez que os resultados autorizavam sobejamente a aplicação do método à estimativa das rendas federais — particularmente a das rendas tributárias — dêle se utilizou a C.O. na previsão da receita para o exercício financeiro de 1942.

Vejamos, pois, em que consiste o mecanismo dêsse método que, conforme acentuamos no relatório de 1942 (pág. 89), "nada mais é do que um *modus* simples, prático, óbvio de pesquisar as regularidades passadas, identificá-las e projetá-las no futuro, se fôr o caso". Lógico seria, pois, dar-lhe o nome de "método das regularidades".

A arrecadação do impôsto de consumo sôbre tecidos, por exemplo, foi estimada para o exercício de 1942, quando já se conhecia a arrecadação realizada até setembro de 1941, que somava Cr$ 87.440.529. O montante arrecadado anualmente até setembro de cada ano girava em tôrno de 70 % da arrecadação total do ano, como se vê da seguinte tabela:

IMPÔSTO SÔBRE TECIDOS - PERCENTAGENS DA ARRECADAÇÃO MENSAL

1936 - 1940

MESES	1936	1937	1938	1939	1940
Janeiro	4,46	4,60	3,13	4,07	5,43
Fevereiro	7,02	6,47	6,43	6,49	8,35
Março	8,51	8,30	7,59	8,17	8,81
Abril	8,73	9,52	8,47	9,34	9,76
Maio	9,29	8,80	8,37	7,67	8,95
Junho	8,66	8,44	8,62	7,69	7,19
Julho	8,46	9,61	8,16	7,61	6,90
Agôsto	7,78	8,63	8,66	8,87	7,40
Setembro	8,65	8,57	9,07	8,78	7,29
TOTAL	71,56	72,94	68,50	68,69	70,48

A média dêsses primeiros nove meses corresponde a 70,43 ou aproximadamente. 70 %. A comparação dessa média do qüinqüênio 1936/42 com a percentagem de cada ano revela convincentemente que existe grande regularidade no rítmo de arrecadação do impôsto de consumo sôbre tecidos. Admitida essa regularidade, calculámos a provável arrecadação no exercício de 1941: se até setembro dêsse ano o impôsto de consumo sôbre tecidos rendera Cr$ 87.440.529 e se esta quantia representa, em média, 70 % do total do ano, bastava fazer uma simples operação aritmética, isto é: Provável arrecadação $= \frac{87.440.529 \times 100}{70} =$ 124.915.041, ou, em números redondos, Cr$ 125.000.000.

Determinada a provável arrecadação de 1941, restava elaborar a estimativa do ano seguinte. Para isso era mistér examinar o comportamento do tributo no curso dos anos anteriores (o número dêstes depende do critério do elaborador). A documentação disponível apresenta, em percentagens, as seguintes variações anuais, no período 1936-1940:

1935	para	1936	+ 5,18%
1936	"	1937	+ 4,78%
1937	"	1938	+ 19,00%
1938	"	1939	+ 14,92%
1939	"	1940	— 1,36%

Diante da ausência de uniformidade no crescimento anual da arrecadação do impôsto, cumpria-nos investigar as causas.

Que teria acontecido em 1938, para que a renda ultrapassasse de 19 % a do exercício anterior? A esta altura é que o elaborador das estimativas encontra oportunidade para lançar mão de outros elementos que não estatísticas econômico-financeiras. Dentre os fatores que modificam poderosamente a produtividade de um impôsto, o primeiro que naturalmente ocorre é a alteração das taxas. No caso em exame, houve, de fato, majoração nas tabelas do impôsto de consumo sôbre tecidos, em 1938: decretos-leis ns. 365 e 739, respectivamente, de 5 de abril e 24 de setembro. Daí em diante, as taxas não foram alteradas mas os efeitos da legislação, que só atingira parte do ano de 1938, continuaram a fazer-se sentir em 1939, cessando em 1940, quando se registrou uma queda de 1,36 %, talvez como primeira repercussão da guerra.

O quadro precedente oferece, no entanto, uma informação adicional : a renda do impôsto vinha crescendo incessantemente, mesmo independente de qualquer aumento de taxa. Êsse crescimento, porém, não apresentava regularidade, motivo por que não era aconselhável tomar a média dos aumentos anuais como o possível crescimento da renda em 1942. Que fazer então ? A produção nacional de tecidos vinha acusando expressivo desenvolvimento, particularmente porque, depois da deflagração da segunda guerra mundial, nossa indústria aos poucos tomava o lugar da estrangeira no mercado interno e ainda alargava seu mercado continental. Por outro lado, o preço dos tecidos tendia, nos últimos tempos, para a alta. Pareceu-nos, assim, lícito admitir que o produto dêsse impôsto, em 1942, deveria superar o de 1940 e o de 1941.

Como proceder, todavia, em face do decréscimo havido na arrecadação de 1940 sôbre a de 1939 ? Restava um recurso : comparar a renda até setembro de 1941, com a de igual período de 1940, para descobrir a mais recente tendência do imposto :

Até setembro de 1940	Cr$ 72.424.638
Até setembro de 1941	Cr$ 87.440.529
Diferença para mais em 1941 ..	Cr$ 15.015.891
Aumento percentual	12,07 %

Êste cálculo demonstra que a renda do impôsto, no período mais próximo da estimativa, continuava crescendo : nos primeiros 9 meses de 1941 acusava um aumento de 12 % sôbre igual período de 1940. Podíamos, portanto, aceitar a média entre essa percentagem e a da variação verificada em 1940 sôbre 1941 :

$$\frac{-\ 1{,}36 + 12{,}07}{2} = 5{,}36\ \%$$

Dir-se-á que é inteiramente arbitrária e, assim, carecente de validade científica a aceitação desta média como índice anunciador da tendência do fenômeno observado. A essa possível objeção respondemos que o método ora sob descrição não é nem pretende ser um depurador de relações abstratas, acaso deriváveis dos fenômenos econômico-financeiros. Mediante o seu emprêgo, o mais que o operador consegue é evitar os erros grosseiros e, destarte, acercar-se da

verdade, sem entretanto poder predizê-la com exatidão em termos numéricos. No caso em aprêço, a aceitação da média, conquanto estribada em indícios veementes, não decorre de uma certeza científica. Tem apenas valor prático. Eis por que adotamos por taxa de crescimento, no cálculo da estimativa do impôsto de consumo sôbre tecidos para 1942, o coeficiente de 5 %; e, mediante outra simples operação, estabelecemos a previsão de sua renda no próximo exercício financeiro, isto é : somámos à provável arrecadação de 1941 (Cr$ 125.000.000) o acréscimo de 5%, ou seja, estimativa para 1942 : 125.000.000 + 5% = 131.250.000, ou, em números redondos, Cr$ 130.000.000.

Esta última cifra corresponde à estimativa constante do orçamento federal para o exercício de 1942. O Balanço Geral da União, referente ao mesmo exercício, consigna que a arrecadação efetiva do tributo foi precisamente de Cr$ 131.668.219. A aproximação obtida (1,28 %) dispensa comentários. Note-se que, se não tivéssemos arredondados a estimativa para 130 milhões de cruzeiros, o grau de aproximação seria de pouco mais ou menos 0,30 % — quase um milagre.

É preciso acentuar, não obstante, que é na previsão das rubricas que apresentam certa regularidade no movimento de arrecadação mensal e no rítmo de crescimento anual que êste método de estimativa das rendas públicas dá melhores resultados. Com efeito, a aplicação do nosso método tem sido mais animadora em quase tôdas as rubricas das Rendas Tributárias, notadamente do impôsto de consumo, cujo fluxo se processa com certa regularidade. É falha, porém, no cálculo de outros itens da receita — como algumas rendas industriais, patrimoniais e extraordinárias — em que mais vale o bom senso, a argúcia e o conhecimento direto e especializado do estimador. Quanto às nossas rendas patrimoniais — seja dito de passagem — estamos inclinados a crer que não há qualidade ou conjunto de qualidades que habilite o operador a prevê-las com exatidão.

Em resumo, o processo adotado no cálculo da receita de 1942, conquanto apresentando sensíveis progressos em relação ao de 1941, ainda era passível de ser aperfeiçoado : as estimativas tomavam em consideração as variações *mensais* da receita mas inda não observavam suas variações *regionais*.

3 — O CRITÉRIO ADOTADO NAS ESTIMATIVAS DE 1943

A experiência de dois anos havia de influir benèficamente na elaboração das estimativas para 1943, pois algumas falhas puderam ser retificadas à luz dos resultados de dois exercícios financeiros: um — 1941, já encerrado; outro — 1942, claramente delineado depois do primeiro semestre.

Se de um lado o fator experiência vinha trazer uma contribuição positiva aos trabalhos da C.O., de outro, um fator extremamente perturbador — a guerra — tornava cada vez mais difíceis os trabalhos de previsão, alterando violentamente o ritmo dos tributos: de uns, como o impôsto de importação, quase para os estrangular; de outros, como o de renda, para lhes imprimir impulso ascensional surpreendente. Vejamos, por exemplo, a influência constritora do conflito, expressa nos dados do impôsto de importação, arrecadado no correr dos nove primeiros meses de 1942.

Meses	Cr$	*Índice*
Janeiro	92.104.880	100
Fevereiro	77.698.331	84
Março	71.490.132	78
Abril	63.365.346	69
Maio	46.331.950	50
Junho	55.675.325	60
Julho	44.884.736	49
Agôsto	39.014.007	42
Setembro	35.465.263	39

O declínio rápido que se observa na renda dêsse impôsto, *apenas como conseqüência da entrada dos Estados Unidos na Guerra,* deveria naturalmente se acentuar após a entrada do Brasil no conflito, ocorrida em agôsto de 1942. Mas de que forma? Com que intensidade? Durante quanto tempo?

A tais perguntas nem o mais hábil elaborador de previsões financeiras é capaz de dar respostas seguras. O máximo que pode fazer é formular diversas hipóteses fundamentadas em dados quantitativos e qualitativos, submetê-las a rigoroso exame crítico, escolher a mais provável, aceitando-a, em seguida, como estimativa definitiva.

E nem só as rendas aduaneiras manifestaram sintomas de declínio; as rendas internas também acabaram por ser afetadas

nas principais rubricas do impôsto de consumo (5), em virtude das mesmas causas, já agora complicadas pelas crescentes dificuldades dos transportes terrestres (crise de combustível) e da quase paralização do comércio de cabotagem (campanha de submarinos). *Per contra,* e felizmente para o Tesouro Federal, o impôsto de renda, devido ao grande ímpeto de crescimento resultante de várias e complexas causas, e o impôsto do sêlo, graças não só a novos dispositivos legais, como, sobretudo, à intensificação das transações bancárias, à valorização dos imóveis e ao desenvolvimento das operações comerciais em geral, passaram a produzir rendas cada vez maiores, o que igualmente complicava a tarefa delicada da previsão. De sorte que, se o operador procurasse basear as suas estimativas o mais rigorosamente possível no passado e nas inclinações de cada tributo, é certo que pecaria por otimismo em relação aos impostos de importação e de consumo, e por pessimismo em relação aos de renda e do sêlo. Êstes quatro tributos, notadamente, refletiram em sentidos opostos os efeitos perturbadores da guerra. Tão acentuadas e caprichosas foram, com efeito, as mudanças ocorridas na produtividade dos nossos principais tributos que as centenas de milhões de cruzeiros arrecadadas a menos pelas agências aduaneiras foram compensadas pelo aumento vertiginoso do impôsto de renda, de modo que a receita geral não reflete nem a queda de um, nem a ascensão do outro.

Eis aí, em linhas gerais, o panorama fiscal do país, quando a C.O. iniciou seus trabalhos orçamentários para 1943.

Nesse ínterim, porém, a D.R. não permanecera inativa.

Com o fito de aperfeiçoar suas estimativas, mediante a aplicação de métodos mais completos e seguros, diligenciou por enriquecer e apurar sua já abundante documentação.

Decorrente de uma necessidade real, surgiu nova coleção de fichas, em que se inscreve a renda de cada rubrica orçamentária, mês por mês, a partir de 1930, acumulando-se a receita de cada mês com a dos anteriores, em números absolutos e percentuais. Esta ficha, denominada "arrecadação mensal acumulada", veio facilitar grandemente não só a análise das regularidades como, sobretudo, o cálculo da provável arrecadação — base das estimativas definitivas.

---

(5) Bebidas; fósforos; sal; conservas; vinagre, etc.; louças e vidros; ferragens; banha, manteiga, etc.; lâmpadas, pilhas, etc.; tintas e vernizes; artefatos de borracha; gasolina, etc.; material ótico, etc.; fogões, etc.; cimento.

Trata-se, não há dúvida, de um inequívoco aperfeiçoamento das fichas de arrecadação mensal simples.

Além disso, valeu-se a D.R. da cooperação das repartições ligadas à Receita Pública, mediante entendimentos diretos com os respectivos diretores ou chefes. Foram então proveitosamente consultados e ofereceram sugestões úteis diversos órgãos da Fazenda (Diretoria das Rendas Internas, Diretoria das Rendas Aduaneiras e Divisão do Impôsto de Renda) do Ministério da Viação (Departamento dos Correios e Telégrafos, Departamento Nacional de Estradas de Ferro), do Ministério da Educação e Saúde (Serviço Federal de Águas e Esgotos), bem como as Divisões de Orçamento de todos os Ministérios.

Sabíamos que, além das variações no *tempo,* as rubricas da receita estão igualmente sujeitas a variações no *espaço* — sobretudo no Brasil, onde coexistem os mais distintos estágios econômicos. Êsse conhecimento levou a D.R. a desdobrar suas pesquisas, estado por estado. Só assim poderiam ser aferidos os múltiplos efeitos que a guerra vinha produzindo no país, com maior ou menor intensidade, de uma região para outra. Mesmo em tempo de paz, porém, a dissecação geográfica da receita pública é meio hábil e lógico de aprimorar as estimativas.

Para tanto, a D.R. solicitou informações a tôdas as estações arrecadadoras situadas na Capital da República e nos Estados (Delegacias Fiscais, Recebedorias Federais, Alfândegas, Diretorias Regionais do D.C.T., Estradas de Ferro, etc.). Pediu-lhes a remessa dos dados mensais relativos à arrecadação de tôdas as rubricas orçamentárias, em um *boletim de arrecadação* preparado especialmente para êsse fim, do qual, além de algarismos, deviam constar observações sôbre a marcha da arrecadação, as alterações verificadas para mais ou para menos, e as possíveis causas de tais variações. Procurava, assim, a C.O. estabelecer, *pela primeira vêz no Brasil,* uma rede completa de informantes, capaz de surpreender *in loco* observações e fatos de grande valor para os trabalhos de previsão das rendas públicas. Ficava sanada, com isso, uma das deficiências do método empregado em 1942. E nos encaminhávamos aos poucos para a consecução do ideal que temos em mira: tornar realmente *direto* e nacionalmente acreditado o nosso método de previsão.

Êstes aperfeiçoamentos introduzidos no *processus* orçamentário proporcionaram à C.O. os meios de efetuar, para as mais im-

portantes rubricas orçamentárias, não mais estimativas singulares ou únicas, mas *estimativas multiplas*, que se comparam e corrigem mùtuamente. Desta forma, a estimativa de uma rubrica estabelecida para todo o Brasil pelo metodo corrente é confrontada com outras estimativas da mesma rubrica, elaboradas para cada Estado, com base nas informações recebidas diretamente das repartições arrecadadoras. A cifra que afinal consta do orçamento já agora resulta da contrasteação da primeira estimativa com a soma das 21 estimativas parciais dos Estados, depois de feitos os reajustamentos e retificações sugeridos pela comparação e pelo conhecimento fatual. As previsões assim obtidas não raro ainda são passadas por um crivo final : o confronto com os elementos fornecidos pelos chefes das repartições competentes.

Mesmo assim, de vez em quando surgem sérios óbices à elaboração de algumas estimativas, às vèzes dificultando o próprio cálculo da provável arrecadação, sobretudo no tocante às rubricas recem-criadas (em 1941, em 1942, ou até em 1943), em relação às quais a D.R. não dispunha de documentação estatística ou outras informações capazes de lastrear sòlidamente os cálculos.

Apesar de tôdas as dificuldades, cumpre reconhecer que, em 1942, a C.O. conseguiu elaborar previsões em bases muito mais seguras e completas do que em qualquer ano anterior.

Isto não significa, todavia, que já tivesse alcançado o *non plus ultra*. A análise seguinte, referente aos trabalhos de 1944, mostra que ainda era possível progredir e que efetivamente continuamos a progredir na técnica das previsões orçamentárias.

4 — O CRITÉRIO ADOTADO NAS ESTIMATIVAS DE 1944

Os dados e informações, em que nos baseámos para calcular e ajustar as estimativas de 1944, são mais copiosos do que todos os até então utilizados na elaboração de estimativas das rendas federais. Em se tratando de fenômenos financeiros, todo aumento de documentação adequada melhora e refina a atividade previsora do órgão operador.

As estimativas que fizemos para o orçamento de receita de 1944 tiveram por lastro, em primeiro lugar, as nossas estatísticas fiscais, compostas de elementos respigados nos balanços e balancetes da Contadoria Geral da República e que formam os elementos

básicos de nossa documentação. Êstes elementos encontram-se rigorosamente sistematizados nas quatro séries de fichas descritas em nosso relatório de 1942 (6), a saber: 1.ª, arrecadação anual; 2.ª, confronto entre a estimativa e a arrecadação anual; 3.ª, arrecadação mensal simples; 4.ª, arrecadação mensal acumulada. Consultámos, igualmente, os boletins publicados pela Divisão do Impôsto de Renda, pela Diretoria das Rendas Internas e pela Diretoria das Rendas Aduaneiras. Embora as informações contidas em tais boletins divirjam entre si e, pela própria natureza, sejam passíveis de retificações, grande é a sua utilidade para os que são incumbidos de proceder a sondagens, comparações e cálculos concernentes às futuras receitas. No caso concreto, os informes prestados pelas repartições arrecadadoras, ou colhidos nos boletins que elas publicam, lançaram muita luz sôbre a marcha da arrecadação, facilitando os trabalhos da D.R.

Como em 1942, quando determinámos as estimativas para o próximo exercício, também em 1943, ao tratar das rendas de 1944, elaborámos numerosas estimativas *por Estado,* investigando as perspectivas imediatas de cada tributo, em cada unidade da Federação.

Não parou aí, porém, o acervo de informações utilizado na tarefa previsora. Ponderando que as informações diretas, colhidas *in loco,* muitas vêzes encerram elementos valiosíssimos, que a distância talvez não permitisse perceber de outra forma, dirigiu a C.O. uma circular aos Delegados Fiscais nos Estados, solicitando-lhes o preenchimento sistemático de *boletins de estimativa,* em que devia constar a estimativa justificada da arrecadação de cada rubrica orçamentária na respectiva jurisdição de cada autoridade informante.

Afim de pedir a atenção para os vários fatores envolvidos, a circular transmitia algumas instruções aos destinatários, concebidas nos seguintes termos: "Para a obtenção de estimativas rigorosamente fundamentadas, elaboradas com *sagacidade, sinceridade* e *conhecimento direto dos fatos,* devem ser levadas em consideração, quanto possível, as seguintes circunstâncias:

1) a arrecadação de cada parágrafo da receita durante os últimos dois, três, quatro ou cinco anos (conforme parecer mais conveniente) e, em particular, durante os meses já decorridos do ano em curso;

---

(6) *Proposta Orçamentária para* 1942 — *Relatório,* págs. 85-88.

2) as modificações legais e administrativas havidas no sistema ou nas modalidades de arrecadação;

3) a influência de fatores econômicos e sociais que tendam a alterar, para mais ou para menos, a arrecadação dos tributos, como:

a) as variações na capacidade tributária regional (provocadas por aumento ou diminuição de produção, aumento ou diminuição de nível de salários, desenvolvimento ou regressão do comércio, etc.);

b) a situação presente e as perspectivas da produção agrícola e pecuária regional;

c) o movimento e as próximas variações previsíveis do comércio local, regional e externo;

d) o rítmo da produtividade industrial, especialmente a fundação de novas indústrias na região;

e) o aumento da população, seja pelo crescimento natural, seja pelas correntes migratórias;

f) as presentes condições de funcionamento e as possibilidades futuras dos meios de transporte e de comunicação na região;

g) a exploração de novas fontes de matérias primas, vegetais e minerais, na região;

h) os diversos fatores de ordem militar, política e administrativa que venham a influir decisivamente no progresso econômico da região".

Cumpre ainda uma vez ressaltar aqui, a exemplo do que fizemos alhures, a dificuldade da tarefa que se solicitava aos Delegados Fiscais e a maneira inteligente e animadora com que souberam corresponder ao nosso apêlo, revelando grande compreensão dos problemas fiscais do Brasil.

Note-se que, até então, o concurso que pedimos às Delegacias Fiscais era pràticamente *passivo*: simples remessa dos dados da *arrecadação*. Desta vez muito mais se lhes pediu: nada menos que a colaboração nas *estimativas* das rendas públicas federais, trabalho que exige grande dose de discernimento, visão clara das complexidades subjacentes e competência profissional.

Nem por introduzir todos êsses aperfeiçoamentos em nosso processo orçamentário, conseguimos eliminar a séria dificuldade de

escolher o período a ser tomado por base de previsão das rendas. Exemplifiquemos : se a arrecadação de determinado tributo aumentou, durante quatro anos, na seguinte cadência :

de 1939 para 1940	+ 24%
de 1940 para 1941	+ 22%
de 1941 para 1942	+ 24%

é relativamente fácil e seguro calcular a arrecadação no ano seguinte. Basta admitir que, *coeteris paribus,* o que foi constante no passado será provável no futuro, e portanto,

$$\left(\frac{24 + 22 + 24}{3}\right) = + 23{,}33\%$$

Esta percentagem de crescimento poderia ser legìtimamente tomada para o cálculo da renda do impôsto no exercício financeiro seguinte.

Mas se as percentagens fôssem as seguintes: + 86%, + 17% e — 33%, qual o critério a adotar ? Uma simples média aritmética

$$\left(\frac{86 + 17 - 33}{3}\right) = + 23{,}33\%$$

nos daria, como se vê, um índice idêntico ao do exemplo anterior. E' evidente, porém, que a significação dessas percentagens não seria a mesma.

Basta recordar algumas noções elementares sôbre o "valor representativo da média aritmética", afim de concluir que, enquanto no primeiro caso o uso e a aplicação da média são perfeitamente legítimos, podendo levar a resultados satisfatórios, no segundo, a média obtida carece de valor representativo. Conseqüentemente, a estimativa que assentasse nesse falho instrumento implicaria êrro grosseiro. Estaríamos, com efeito, no terreno do *palpite puro,* elegantemente disfarçado pela capa enganadora da douta nomenclatura estatística. Suponhamos, por exemplo, que escolhêssemos para base dos nossos cálculos um período bienal : o nosso índice anunciador, que era + 23,33, passaria a ser — 8% (média de — 33% + 17 %), enquanto no primeiro caso seria ainda de 23 % (média de + 22 % + 24 %).

Para eliminar semelhante armadilha, que é, pràticamente, o ponto mais vulnerável do sistema estatístico de previsões baseado

apenas em dados anuais, a D.R. — além dos meios utilizados, de que já falamos — introduziu em seu material de trabalho os seguintes instrumentos :

a) novo tipo de ficha, denominado *estimativa mensal acumulada;*

b) índice móvel de arrecadação mensal e respectiva série de gráficos;

c) coleção de gráficos da arrecadação anual de cada rubrica orçamentária, a partir de 1929;

d) decomposição das rubricas do impôsto de consumo em suas várias modalidades.

O primeiro dêsses elementos — a *estimativa mensal acumulada* — constitue uma projeção logica da coleção de fichas inaugurada no ano anterior, denominada *arrecadação mensal acumulada.* Esta nova documentação permite que se apurem, com *boa aproximação*, mês por mês, *antes do encerramento do exercício financeiro,* os resultados das estimativas e os possíveis erros.

A verificação dos erros serve de guia à elaboração das futuras estimativas, indicando imediatamente a ordem de grandeza e o sentido — negativo ou positivo — das diferenças verificadas entre estimativa e arrecadação. Há desta forma um meio de se evitar, nos exercícios posteriores, a repetição de superestimativas ou subestimativas.

É óbvio que tais resultados só têm verdadeiro valor quando os fatores em causa não variam, isto é, quando não ocorrem alterações na legislação, crises econômicas ou políticas, etc.

A necessidade do segundo grupo de fichas foi indicada quando se verificou que o emprêgo das *variações anuais* da receita, nos cálculos de previsão, não dera, em 1941 e 1942, resultados inteiramente satisfatórios. Com efeito, a renda de um tributo é suscetível de sofrer, como acontece freqüentemente, sensíveis alterações *dentro* do próprio exercício, podendo até arrepiar tendência.

Em busca de uma fórmula capaz de eliminar êsse inconveniente, a D.R., depois de numerosas experiências bem sucedidas, resolveu introduzir em seu *documentário o índice móvel de arrecadação mensal,* que permite ao operador verificar as variações registradas dentro do exercício, além de lhe dar informes idôneos sôbre a *tendência mais recente* dos tributos.

O indice móvel de arrecadação mensal baseia-se no mesmo princípio dos "números índices de base móvel", usados trivialmente em publicações estrangeiras e há pouco introduzidos em alguns de nossos boletins estatísticos oficiais.

A aplicação das médias móveis às estatísticas fiscais foi feita à base da hipótese de que *no fim de cada mês se encerra um exercício financeiro* (12 meses mais o período adicional). Em seguida, calcularam-se as variações percentuais entre cada período e o precedente.

Um exemplo esclarecerá melhor o processo :

A arrecadação do impôsto de consumo sôbre tintas e vernizes, que produziu Cr$ 17.516.285 em 1941, caiu para Cr$ .... 15.444.857 em 1942 — uma diferença de 11,83 % para menos. Em 1943, os dados de arrecadação do primeiro semestre, constantes da ficha de *arrecadação mensal acumulada,* indicavam nova diminuição : Cr$ 7.991.270 contra Cr$ 8.162.450 em igual período de 1942 — uma diferença de 2,10% para menos. A provável arrecadação de 1942, reestimada com base nesses elementos, seria expressa por cifra menor do que a de fato apurada em 1942. Tal subestimativa repercutiria desfavoràvelmente na estimativa para 1944, que por sua vez ficaria abaixo da arrecadação provável de 1943.

E' neste particular que, uma vez analisado o processo de cálculo do índice móvel, podemos apreciar as suas reais vantagens.

Seja nosso ponto de partida a arrecadação total do mesmo impôsto sôbre o consumo de tintas e vernizes durante o exercício de 1942 (janeiro a dezembro mais o período adicional), a qual, como vimos, foi de Cr$ 15.444.857. Somando a esta importância a renda de janeiro de 1943 (Cr$ 1.044.994) e subtraindo em seguida a renda do primeiro mês constante da série, isto é, janeiro de 1942 (Cr$ 1.180.621), obtém-se a arrecadação correspondente ao ano móvel — Cr$ 15.309.230. Comparada esta com a arrecadação efetiva (Cr$ 15.444.857), verifica-se um decréscimo de 0,88 % — vale dizer, a tendência para a queda ainda está presente.

Procedendo da mesma forma, isto é, somando os meses mais recentes, até junho de 1943, e abandonando sucessivamente os mais antigos até junho de 1942, obtivemos o quadro seguinte, que apresenta o desenrolar contínuo da arrecadação no primeiro semestre de 1943.

TENDÊNCIAS DA ARRECADAÇÃO DO IMPÔSTO SÔBRE TINTAS E VERNIZES EM 1943

LIMITES DO PERÍODO	ÍNDICE MÓVEL	
	NÚMEROS ABSOLUTOS Cr$	VARIAÇÕES EM %
Janeiro de 1942 — Dezembro de 1942	15 444 857	
Fevereiro de 1942 — Janeiro de 1943	15.309 230	— 0,88
Março de 1942 — Fevereiro de 1943	15 259 454	— 0,23
Abril de 1942 — Março de 1943	14 922 747	— 2,21
Maio de 1942 — Abril de 1943	14 904 242	— 0,12
Junho de 1942 — Maio de 1943	15 031 833	+ 0,86
Julho de 1942 — Junho de 1943	15.273 677	+ 1,61

E' fácil observar a nítida mudança ocorrida no movimento da arrecadação a partir do mês de maio (+ 0,86%) e acentuada em junho (+ 1,61%). Essa tendência mais recente, melhor que a resultante do método anteriormente adotado, habilitará o orçamentista a estimar com maior rigor a arrecadação do tributo no próximo exercício financeiro. A provável arrecadação de 1943 seria, assim, avaliada em importância superior à receita do ano anterior e, caso se firmasse a tendência, seria levada em conta na estimativa para 1944. No caso sob análise, as percentagens calculadas nos dois meses seguintes vieram, efetivamente, confirmar o acêrto da hipótese formulada : o crescimento do índice móvel foi de 5,41% em julho e de 2,34 % em agôsto.

Sempre desejosa de racionalizar o trabalho de previsão, a C.O. preparou e incorporou também ao seu documentário permanente uma coleção de gráficos destinados a mostrar a curva evolutiva da arrecadação e as possíveis regularidades *de cada rubrica do orçamento,* a partir de 1929.

Graças a isso, a C.O. já pôde contar, durante a elaboração das estimativas de receita para 1944, entre os seus instrumentos auxiliares de trabalho, com essas simples e úteis representações estatísticas, que abrangem retrospectivamente 14 anos (1929 — 1942).

* *

Por gravar dezenas de produtos e artigos diversos e heterogêneos, cada um dos quais com característicos próprios e formas de

cobrança peculiares, o impôsto de consumo foi submetido, como cumpria, a análises especiais.

Alguns fatos ocorridos recentemente bastam para explicar essas peculiaridades. Escolhemos ao acaso, entre os mais significativos, os seguintes :

a) *Velas* : a arrecadação e, portanto, o consumo, (pois não houve alterações nas taxas) cresceu apreciàvelmente de 1941 para 1942 (36,39%), fato certamente devido à falta de querosene nalgumas zonas do interior;

b) *Material ótico, fotográfico, cinematográfico, etc.* : a renda do impôsto de consumo sôbre êsses produtos caiu sensìvelmente de 1941 para 1942 (40,51 %) ; é que a tributação grava, quase exclusivamente, mercadorias de origem estrangeira, cuja importação foi interrompida e continua pràticamente paralisada desde o início da guerra;

c) *Tecidos* : o grande surto da arrecadação do impôsto de consumo de tecidos (aumento de 32,91%) provém, a um tempo, do incremento de nossa produção destinada ao consumo interno e da alta de preços;

d) *Álcool* : a arrecadação do impôsto de consumo de álcool varia sensìvelmente em função das medidas tomadas pelo Instituto do Açúcar e do Álcool, quer em relação ao fomento da produção, quer quanto a requisições, distribuição, racionamento e isenções concedidas;

e) *Banha, manteiga e sucedâneos* : do ponto de vista fiscal, a situação dêstes gêneros alimentícios é semelhante à do álcool; sua produção, exportação, comércio, preços, distribuição e — quando fôr o caso — racionamento, estão sob o contrôle direto da Coordenação da Mobilização Econômica;

f) *Jóias e obras de ourives* : o vultoso e constante crescimento da receita do impôsto de consumo sôbre jóias e objetos afins (48,93% de 1942 para 1941, e 49,64% de 1943 para 1942) deriva não sòmente da valorização — maior preço de venda — dos objetos tributados, mas também de um aumento *real* das transações, devido, provàvelmente, a um maior entesouramento de metais e pedras preciosas.

Como se vê, o desdobramento de nossa documentação inicial deu, em 1944, mais um passo à frente. Depois de decompor as estatísticas anuais em fichas mensais, e de subdividir a estimativa do Brasil em 21 estimativas parciais — ainda restava um elemento a investigar, afim de que as estimativas abrangessem massas cada vez mais homogêneas : a modalidade da cobrança e a natureza do impôsto.

Eis por que a C.O., além de utilizar, em suas análises minuciosas das rubricas tributárias, informações e estatísticas econômicas quanto possível atualizadas, apurou, para cada uma das 45 rubricas do impôsto de consumo, dados referentes à sua arrecadação segundo a procedência das mercadorias — *nacionais* ou *estrangeiras* — e segundo as três modalidades legais de cobrança — a *taxa*, a *verba* e o *registro*.

Foi escolhido para início das duas apurações o ano de 1938, primeiro em que vigorou o novo regulamento do impôsto (decreto-lei 739).

Verificaram-se as proporções percentuais de cada uma das parcelas em relação ao total de cada rubrica, e também o comportamento dessas parcelas (diminuição ou crescimento, absoluto e percentual) de ano para ano.

Êste novo acervo de informes, sistematizado em fichas apropriadas, veio também trazer mais fatores de certeza aos nossos trabalhos de elaboração das estimativas. Com efeito, estimando-se cada uma das rubricas não sòmente pela sua importância total (método primitivo, adotado em 1941), ou parceladamente, segundo cada unidade da Federação (estimativas regionais combinadas com boletins de estimativa), ou ainda segundo as tendências mais recentes (índices móveis de arrecadação mensal), mas também pela divisão do impôsto sôbre produto *nacional* ou *estrangeiro* e pela discriminação de *taxa*, *verba* e *registro*, é claro que as previsões assim realizadas separadamente, conforme cada um dêsses critérios, podem através de um contrôle recíproco ou por uma combinação inteligente, tornar mais aproximadas as previsões definitivas.

A presente fase de inflação monetária, atuando no sentido de provocar uma contínua alta de preços, fez com que, de modo geral, a receita das rubricas do impôsto de consumo cobradas *ad-valorem* crescesse em proporção bem maior do que a receita das rubricas

cobradas *ad-quantitatem,* (tributação *específica*) .A C.O. procurou fixar limites mais prudentes para as estimativas de rubricas com taxação *específica,* assim como concedeu maior margem de expansão às rubricas cobradas *ad-valorem.*

5 — CONCLUSÕES

Por tudo que foi dito até agora, parece-nos que o ambicioso título dêste capítulo está justificado, pelo menos em parte.

Ninguém poderá negar que houve realmente um aperfeiçoamento progressivo nos métodos empregados para estimar as rendas públicas desde que a C.O. foi criada.

Mas, se houve progresso nos métodos, terá havido correspondente melhoria nos resultados?

Nada vale, com efeito, um método aparentemente perfeito, se na realidade o resultado de sua aplicação falha aos fins visados. Desnecessário lembrar que, no presente caso, os fins são: *boas estimativas,* ou melhor, estimativas que se aproximem cada vez mais da arrecadação.

Uma primeira resposta a tão justa pergunta já foi dada em nosso relatório anterior (9); estamos agora em condições de confirmá-la positivamente, com os resultados de mais um exercício financeiro encerrado.

Continuando a análise dentro da mesma orientação exposta no Relatório do ano passado, ou melhor, observando os resultados das estimativas nas 121 rubricas orçamentárias mais importantes (as mesmas, naturalmente, do estudo citado), apuramos as indicações numéricas apresentadas na seguinte tabela:

(9) *Relatório da C. O. para* 1943 — Cap. XII — *As estimativas da Receita Federal no período* 1935-1942 — págs. 175-181.

OS ERROS NAS ESTIMATIVAS DA RECEITA 1940 1943

ERROS EM %	1940			1941			1942			1943 (*)		
	RUBRICAS	%		RUBRICAS	%		RUBRICAS	%		RUBRICAS	%	
		SIMPLES	ACUMULADA		SIMPLES	ACUMULADA		SIMPLES	ACUMULADA		SIMPLES	ACUMULADA
Até 5	20	16,53	16,53	16	13,22	13,22	20	16,53	16,53	21	17,36	17,36
5 — 10	18	14,87	31,40	15	12,40	25,62	25	20,66	37,19	22	18,18	35,54
10 — 15	20	16,53	47,93	25	20,66	46,28	20	16,53	53,72	23	19,01	54,55
15 — 20	8	6,61	54,54	14	11,57	57,85	9	7,44	61,16	12	9,92	64,47
20 — 25	7	5,79	60,33	12	9,92	67,77	9	7,44	68,60	10	8,26	72,73
25 — 30	11	9,09	69,42	5	4,13	71,90	10	8,26	76,86	8	6,61	79,34
30 — 40	11	9,09	78,51	9	7,44	79,34	9	7,44	84,30	6	4,96	84,30
40 — 50	9	7,44	85,95	9	7,44	86,78	11	9,09	93,39	2	1,65	85,95
50 e mais	17	14,05	100,00	16	13,22	100,00	8	6,61	100,00	17	14,05	100,00
TOTAL	121	100,00	100,00	121	100,00	100,00	121	100,00	100,00	121	100,00	100,00

(*) Dados provisórios, sujeitos a pequenas retificações.

Um contínuo e seguro progresso aparece em tôdas as classes. Vejamos, por exemplo, como cresceu, em relação ao total, a proporção das estimativas cujo êrro não excede de 20% :

em 1940	54,54 %
em 1941	57,85 %
em 1942	61,16 %
em 1943	64,47 %

Apesar da situação de anormalidade criada pelo estado de guerra, desde que a C.O. iniciou seus trabalhos, e não obstante as freqüentes alterações na legislação tributária — provocadas indiretamente pela própria luta — as estimativas da receita têm-se tornado cada vez mais precisas durante os últimos quatro anos, demonstrando, com isso, a eficiência de nossos novos métodos de previsão.

Partimos do pressuposto de que, para fazer previsões realmente merecedoras dêste nome, deviamos estudar a fundo as rubricas orçamentárias, considerando cada uma de per si, em todos os seus aspectos característicos. Submetemos as pesquisas, assim, a um verdadeiro processo de decomposição cartesiana, que lhes deu especialização e profundidade.

No intuito de pôr em prática êsse pressuposto, introduzimos sucessivos e oportunos desdobramentos nas principais rubricas orçamentárias. Assim é que as cifras referentes à receita anual foram cindidas em períodos mensais; posteriormente, êste desdobramento se estendeu às unidades da Federação, acabando por atingir às modalidades legais de cobrança.

Tudo isto e mais a documentação, a que uma vez chamamos "invisível" — a soma dos conhecimentos especializados e gerais do nosso pessoal, a interpretação e combinação das estatísticas econômicas e financeiras, a análise cuidadosa e constantemente atualizada da legislação tributária — tornaram possíveis os progressos que acabamos de entremostrar.

Anulados ou removidos os elementos perturbadores das estimativas e estreitada a cooperação entre a C.O. e os órgãos governamentais que influem diretamente na receita da União, sem esquecer as informações cada vez mais precisas e completas das esta-

ções arrecadadoras, espera a C.O., em dias próximos, ombrear em perfeição com as estimativas inglêsas, justamente consideradas excelentes.

Embora resultantes de métodos nossos, que, até hoje, jamais foram recomendados por qualquer autoridade em matéria de Orçamento e Finanças Públicas, as nossas estimativas das rendas públicas hão de contribuir, assim o esperamos, para se firmar no Brasil uma louvável tradição de previsões financeiras exatas.

Capítulo três

ESTATÍSTICAS

ALÉM do texto pròpriamente dito, isto é, da exposição, em linguagem corrente, que se pretende fazer ao leitor, os relatórios periódicos das repartições públicas usualmente incluem três instrumentos ou recursos de fixação e expressão de idéias e fatores, a saber : quadros ou tabelas estatísticas, gráficos e fotografias.

Êsses quatro elementos — o texto, a tabela estatística, o diagrama e a fotografia — "não correspondem de maneira alguma a partes independentes e separadas" do relatório. O bom relatório é constituído por uma inteligente mistura dos referidos elementos. Na opinião de Harvey Walker, professor de Administração Pública muito em voga no Brasil, o melhor relatório é o que combina judiciosamente os referidos elementos, compondo com êles uma história completa de cada uma das principais atividades relatadas (1).

Um capítulo composto inteiramente de quadros estatísticos, como o presente, tem certa aparência de novidade. Com efeito, não é trivial a intercalação de capítulos estatísticos nos relatórios oficiais. O reconhecimento do fato impõe-nos uma explicação.

Os trinta e nove quadros estatísticos que se ordenam no presente capítulo foram planejados e elaborados para o fim de completar e suplementar — pelas sugestões que podem despertar, como pelas informações que podem transmitir ao leitor avisado, em cujo cabedal de conhecimentos os fatos aí estatìsticamente expressos

---

(1) Harvey Walker — *Public Administration in the United States*, N. York, 1937, pág. 303.

certamente encontram conexões proveitosas — a análise algo detalhada, mas certamente não exaustiva, da receita federal para o ano de 1944. E' bem de ver-se que essa análise não se atem exclusivamente aos fenômenos orçamentários previstos para o exercício financeiro de 1944, na parte concernente à receita. Trata-se de um comentário particularizado dos diferentes impostos e taxas integrantes do sistema tributario da União, desenvolvido com o propósito evidente de explicar, com alguma antecedência, a conduta dêsses tributos no aludido exercício fiscal.

E' intuitivo que êsse esfôrço de visualizaçao do futuro baseia-se principalmente na observação do passado. Eis por que são feitas referências e ministradas informações sôbre a vida pregressa de muitos tributos. Em alguns casos, a análise remonta mesmo ao período imediatamente anterior à deflagracão da presente guerra mundial. E' lógico, pois, que os dados estatísticos organizados para lastrear êsse comentário encerrem dados relativos a épocas já remotas do ponto de vista da presente situação financeira, como seja o ano de 1929.

O mais superficial exame convence o interessado de que os dados estatisticos com que nos ocupamos aqui formam uma documentação profunda e extensa de quase tôdas as afirmativas feitas no *capítulo um* do presente Relatório. Em muitos casos, as considerações emitidas foram total ou parcialmente inspiradas pelo exame atento dessa documentação. Como para cada título, capítulo e parágrafo foram organizados quadros estatísticos sistemáticos, a intercalação de todos êles rechearia excessivamente o *capítulo um*, tornando não sòmente interrupta a leitura do texto como, também, difícil e anti-estética a própria composição tipográfica e a paginação.

Haveria o recurso de omitir os quadros que, no caso, desempenhariam simplesmente o papel de documentação interna, espécie de material de trabalho da repartição. Se nos detivéssemos mais longamente no exame de cada título, capítulo, parágrafo e rubrica principal do Orçamento de Receita, enriquecendo a nossa análise com minúcias e informações quantitativas, seletas mas numerosas, talvez fôsse preferível omitir o material estatístico ordenado nos quadros. Ocorreu-nos, porém, a consideração de que, se os nossos relatórios têm tido aceitação, inclusive nas escolas superiores, como fonte de subsídios úteis sôbre as financas públicas federais, não nos fôra lícito omitir todo êsse material informativo, o qual repete, em

sínteses numéricas — e certamente muito mais ricas de noções e ensinamentos — a parte expositiva da receita federal para 1944 (capítulo um).

Eis os motivos por que deliberamos formar, com o referido acervo de estatísticas financeiras, um capítulo *sui generis* no presente Relatório, destinado especialmente à minoria de estudiosos e pesquisadores, que só conseguiriam as informações que ora lhes franquiamos se se dessem ao trabalho extenuante de proceder a difíceis buscas e coletas em numerosos documentos, nem sempre accessíveis ou disponíveis.

Conforme se verá, a série de tabelas estatísticas reünidas neste capítulo foi elaborada segundo um critério uniforme e vai apresentada na ordem em que figuram no orçamento os títulos, capítulos, parágrafos e rubricas em que a Receita se divide. Se se quisessem articular lògicamente os referidos dados, ver-se-ia que êles estão dispostos de acôrdo com o atual esquema de classificação das rendas federais, a saber:

RECEITA GERAL

RECEITA GERAL E PARTICIPAÇÃO DA RENDA ORDINÁRIA E RENDA EXTRAORDINÁRIA — 1929-1944

(Em Milhares de Cruzeiros)

ANOS	RECEITA GERAL	RENDA ORDINÁRIA		RENDA EXTRAORDINÁRIA	
		Arrecadação	%	Arrecadação	%
1929	2 399 600	2 020 976	84,22	378 624	15,78
1930	1 677 952	1 532 414	91,33	145 538	8,67
1931	1 752 665	1 573 099	89,75	179 566	10,25
1932	1 695 555	1 485 793	87,63	209 762	12,37
1933	2 055 269	1 847 033	89,87	208 236	10,13
1934	2 519 530	2 139 521	84,92	380 009	15,08
1635	2 722 693	2 364 950	86,86	357 743	13,14
1936	3 127 460	2 395 992	76,61	731 468	23,39
1937	3 462 476	2 824 058	81,56	638 418	18,44
1938	3 879 768	3 098 194	79,86	781 574	20,14
1939	3 795 034	3 297 961	86,90	497 073	13,10
1940	4 036 460	3 421 799	84,77	614 661	15,23
1941	4 045 555	3 750 405	92,70	295 150	7,30
1942	4 376 580	3 908 671	89,31	467 909	10,69
1943 (*)	5 265 871	4 756 348	90,33	509.523	9,67
1944 (**)	6 430 233	5 943 093	92,42	487.140	7,58

Quadro n. 1

(*) Provável arrecadação
(**) Estimativa

I — RENDA ORDINÁRIA

RENDA ORDINÁRIA — composição — 1929-1944
(Em Milhares de Cruzeiros)

ANOS	RENDA ORDINÁRIA	RENDAS TRIBUTÁRIAS	RENDAS PATRIMONIAIS	RENDAS INDUSTRIAIS	DIVERSAS RENDAS
1929	2.020.976	1.692.455	16.199	294.053	18.269
1930	1.532.414	1.246.446	12.026	258.383	15.559
1931	1.573.099	1.314.745	8.010	236.233	14.121
1932	1.485.733	1.239.330	7.828	225.410	13.225
1933	1.847.033	1.590.698	11.181	227.275	17.879
1934	2.139.521	1.817.754	5.934	294.908	20.925
1935	2.364.950	2.049.822	5.741	277.514	31.873
1936	2.395.992	2.012.791	4.906	339.664	38.631
1937	2.824.058	2.309.080	72.361	392.190	50.427
1938	3.098.194	2.430.188	46.836	419.463	201.707
1939	3.297.961	2.655.010	39.917	438.940	164.094
1940	3.421.799	2.725.018	51.270	461.287	184.224
1941	3.750.405	3.119.212	43.959	389.551	198.583
1942	3.908.671	3.348.284	67.694	256.391	235.702
1943 (*)	4.759.348	4.162.916	39.100	316.145	241.187
1944 (**)	5.943.093	5.319.480	9.500	356.141	257.972

Quadro n.º 2

(*) Provável arrecadação
(**) Estimativa

RENDA ORDINÁRIA — composição — 1929-1944
(Em percentagens)

ANOS	RENDA ORDINÁRIA	RENDAS TRIBUTÁRIAS	RENDAS PATRIMONIAIS	RENDAS INDUSTRIAIS	DIVERSAS RENDAS
1929	100,00	83,75	0,80	14,55	0,90
1930	100,00	81,34	0,78	16,86	1,02
1931	100,00	83,58	0,51	15,02	0,89
1932	100,00	83,41	0,53	15,17	0,89
1933	100,00	86,12	0,61	12,30	0,97
1934	100,00	84,96	0,28	13,78	0,98
1935	100,00	[illegible]	0,24	11,73	1,35
1936	100,00	84,01	0,20	14,18	1,61
1937	100,00	81,76	2,56	13,89	1,79
1938	100,00	78,44	1,51	13,54	6,51
1939	100,00	[illegible]	1,21	13,31	4,98
1940	100,00	79,64	1,50	13,48	5,38
1941	100,00	83,17	1,15	10,39	5,29
1942	100,00	[illegible]	1,73	6,56	6,03
1943 (*)	100,00	87,47	0,82	6,64	5,07
1944 (**)	100,00	89,51	0,16	5,99	4,34

Quadro n.º 3

(*) Provável arrecadação
(**) Estimativa

RENDA ORDINÁRIA — composição — 1929-1944
(Números índices — 1929=100)

ANOS	RENDA ORDINÁRIA	RENDAS TRIBUTÁRIAS	RENDAS PATRIMONIAIS	RENDAS INDUSTRIAIS	DIVERSAS RENDAS
1929	100	100	100	100	100
1930	76	74	74	88	85
1931	78	78	49	80	77
1932	74	73	48	77	72
1933	91	94	69	77	98
1934	106	107	36	100	115
1935	117	121	35	94	174
1936	119	119	30	116	211
1937	140	136	447	133	276
1938	153	144	289	143	1.101
1939	163	157	246	149	898
1940	169	161	317	157	1.008
1941	186	184	269	132	1.086
1942	193	198	412	87	1.290
1943 (*)	235	246	241	108	1.320
1944 (**)	294	314	59	121	1.412

Quadro n.º 4

(*) Provável arrecadação
(**) Estimativa

a) RENDAS TRIBUTÁRIAS

RENDAS TRIBUTÁRIAS E SUA PARTICIPAÇÃO NA RENDA ORDINÁRIA — 1929-1944

(Em Milhares de Cruzeiros)

ANOS	RENDAS TRIBUTÁRIAS	RENDA ORDINÁRIA	%
1929	1.692.455	2.020.976	83,75
1930	1.246.446	1.532.414	81,34
1931	1.314.745	1.573.[illegible]	83,58
1932	1.239.[illegible]	1.485.793	83,41
1933	1.590.[illegible]	1.847.[illegible]	86,12
1934	1.817.754	2.139.521	84,96
1935	2.049.822	2.364.950	86,68
1936	2.012.791	2.395.992	84,01
1937	2.309.080	2.824.058	81,76
1938	2.430.188	3.098.194	78,44
1939	2.655.010	3.297.991	80,50
1940	2.725.018	3.421.799	79,64
1941	3.119.212	3.750.405	83,17
1942	3.348.284	3.908.971	85,66
1943 (*)	4.759.348	4.162.9[illegible]	87,47
1944 (**)	5.943.093	5.319.480	89,51

Quadro n. 5

(*) Provável arrecadação
(**) Estimativa

a) RENDAS TRIBUTÁRIAS

RENDAS TRIBUTÁRIAS — composição — 1929-1944
(Em Milhares de Cruzeiros)

ANOS	RENDAS TRIBUTÁRIAS	IMPÔSTO DE IMPORTAÇÃO	IMPÔSTO DE CONSUMO	IMPÔSTO DE RENDA	IMPÔSTO DO SÊLO E AFINS	TERRITÓRIOS
1929...	1.692.455	928.109	426.749	75.716	259.621	—
1930..	1.246.446	626.224	352.237	62.021	204.832	3
1931..	1.314.745	605.131	377.598	93.020	237.866	1
1932 ..	1.239.330	527.275	388.579	94.078	225.615	—
1933..	1.590.698	756.697	445.384	123.239	251.802	—
1934..	1.817.754	837.463	512.258	152.649	298.612	—
1935..	2.049.822	975.082	558.223	167.366	334.693	—
1936.	2.012.791	1.012.105	606.024	199.452	194.344	—
1937.	2.309.080	1.173.413	667.074	232.392	236.095	106
1938.	2.430.188	1.052.512	853.666	287.312	236.568	130
1939.	2.655.010	1.031.197	1.029.688	323.547	270.474	104
1940.	2.725.018	977.514	1.053.747	410.603	283.044	110
1941	3.119.212	1.058.692	1.185.496	537.081	337.776	166
1942	3.348.284	674.220	1.253.612	988.336	431.945	171
1943 (*).	4.162.916	629.586	1.519.360	1.441.700	572.070	200
1944 (**)..	5.319.480	760.440	1.660.740	2.239.100	652.200	7.000

Quadro n. 6

(*) Provável arrecadação
(**) Estimativa

RENDAS TRIBUTÁRIAS — composição — 1929-1944
(Em percentagens)

ANOS	RENDAS TRIBUTÁRIAS	IMPÔSTO DE IMPORTAÇÃO	IMPÔSTO DE CONSUMO	IMPÔSTO DE RENDA	IMPÔSTO DO SÊLO E AFINS	TERRITÓRIOS
1929	100,00	54,83	25,20	4,47	15,34	—
1930	100,00	50,24	28,26	4,98	16,43	—
1931	100,00	46,02	28,72	7,08	18,09	—
1932	100,00	42,55	31,35	7,59	18,20	—
1933	100,00	47,57	28,00	7,75	15,83	—
1934	100,00	46,07	28,18	8,40	16,43	—
1935	100,00	47,57	27,23	8,16	16,33	—
1936	100,00	50,28	30,11	9,91	9,66	—
1937	100,00	50,82	28,89	10,06	10,22	0,01
1938	100,00	43,31	35,13	11,82	9,74	—
1939	100,00	38,84	38,78	12,19	10,19	—
1940	100,00	35,87	38,67	15,07	10,39	—
1941	100,00	33,94	38,01	17,22	10,83	—
1942	100,00	20,14	37,44	29,52	12,90	—
1943 (*)	100,00	15,12	36,50	34,63	13,74	0,01
1944 (**)	100,00	14,30	31,22	42,09	12,26	0,13

Quadro n. 7

(*) Provável arrecadação
(**) Estimativa

RENDAS TRIBUTÁRIAS — composição — 1929-1944
(Em Números índices — 1929=100)

ANOS	RENDAS TRIBUTÁRIAS	IMPÔSTO DE IMPORTAÇÃO	IMPÔSTO DE CONSUMO	IMPÔSTO DE RENDA	IMPÔSTO DO SÊLO E AFINS
1929	100	100	100	100	100
1930	74	67	83	82	79
1931	78	65	88	123	92
1932	73	57	91	124	87
1933	94	82	104	163	97
1934	107	90	120	202	115
1935	121	105	131	221	129
1936	119	109	142	263	75
1937	136	126	156	306	91
1938	144	113	200	379	91
1939	157	111	241	427	104
1940	161	105	247	542	109
1941	184	114	278	709	130
1942	198	73	294	1.305	166
1943 (*)	246	68	356	1.904	220
1944 (**)	314	82	389	2.957	251

Quadro n. 8

(*) Provável arrecadação
(**) Estimativa

1 — *Impôsto de Importação*

IMPÔSTO DE IMPORTAÇÃO POR ESTADOS — 1938-1944

(Em Milhares de Cruzeiros)

UNIDADES FEDERADAS	1938	1939	1940	1941	1942	1943 (*)	1944 (**)
São Paulo	468.912	471.545	468.337	477.972	302.819	265.000	310.000
Distrito Federal	402.285	398.828	377.394	441.282	286.555	270.000	325.000
Pernambuco	44.102	43.674	37.130	48.715	30.138	38.000	54.000
Rio Grande do Sul	61.715	49.654	45.283	41.000	19.491	20.000	25.000
Pará	11.294	14.789	13.097	18.178	10.947	15.000	22.000
Bahia	19.588	15.883	11.218	10.367	8.114	9.000	11.000
Outras	44.615	36.824	25.055	21.178	16.156	12.586	13.440
TOTAL	1.052.511	1.031.197	977.514	1.058.692	674.220	629.586	760.440

Quadro n.º 11

(*) Provável arrecadação
(**) Estimativa

IMPÔSTO DE IMPORTAÇÃO POR ESTADOS — 1938-1944

(Em percentagens)

UNIDADES FEDERADAS	1938	1939	1940	1941	1942	1943 (*)	1944 (**)
São Paulo	44,55	45,73	47,91	45,15	44,92	42,09	40,77
Distrito Federal	38,22	38,68	38,61	41,68	42,50	42,88	42,74
Pernambuco	4,19	4,23	3,80	4,60	4,47	6,04	7,10
Rio Grande do Sul	5,86	4,82	4,63	3,87	2,89	3,18	3,29
Pará	1,07	1,43	1,34	1,72	1,62	2,38	2,89
Bahia	1,86	1,54	1,15	0,98	1,20	1,43	1,45
Outras	4,25	3,57	2,56	2,00	2,40	2,00	1,76
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Quadro n.º 12

(*) Provável arrecadação
(**) Estimativa

2 — *Impôsto de Consumo*

IMPÔSTO DE CONSUMO E RENDAS TRIBUTÁRIAS — contribuição percentual — 1929-1944

(Em Milhares de Cruzeiros)

ANOS	RENDAS TRIBUTÁRIAS	IMPÔSTO DE CONSUMO	%
1929	1 [illegible] 455	426.749	25,20
1930	1 [illegible] 446	352.237	28,26
1931	1 314 745	377.598	28,72
1932	1 [illegible] 330	388.579	31,35
1933	1 [illegible] 698	445.384	28,00
1934	1 817 754	512.258	28,18
1935	2 049 822	558.223	27,23
1936	2 012 791	606.024	30,11
1937	2 [illegible] 080	667.074	28,89
1938	2 [illegible] 188	853.666	35,13
1939	2 [illegible] 010	1 [illegible].688	38,78
1940	2 725 018	1 053.747	38,67
1941	3 119 294	1 185.496	38,01
1942	3 348 284	1 [illegible].612	37,44
1943 (*)	4 162 516	1 519.360	36,50
1944 (**)	5 319 480	1 660.740	31,22

Quadro nº. 13

(*) Provável arrecadação
(**) Estimativa.

IMPÔSTO DE CONSUMO — 1929-1944

(Em Milhares de Cruzeiros)

ANOS	ARRECADAÇÃO	% SÔBRE O ANO ANTERIOR	ÍNDICE 1929 = 100
1929	426 749	— 3,08	100
1930	352 237	— 17,46	83
1931	377 598	+ 7,20	88
1932	388 579	+ 2,91	91
1933	445 384	+ 14,62	104
1934	512 258	+ 15,01	120
1935	558 223	+ 8,97	131
1936	606 024	+ 8,56	142
1937	667 074	+ 10,07	156
1938	853 666	+ 27,97	200
1939	1 029 688	+ 20,62	241
1940	1 053 747	+ 2,34	247
1941	1 185 496	+ 12,50	278
1942	1 253 612	+ 5,75	294
1943 (*)	1 519 360	+ 21,20	356
1944 (**)	1 660 740	+ 9,3[illegible]	389

Quadro n.º 14

(*) Provável arrecadação
(**) Estimativa

2 — *Impôsto de Consumo*

IMPÔSTO DE CONSUMO SÔBRE MERCADORIAS ESTRANGEIRAS — 1938-1944

(Percentagens sôbre o total da rubrica)

RUBRICAS	1938	1939	1940	1941	1942	1943 (*)	1944 (**)
Material ótico, etc.	88,90	81,25	80,68	84,98	68,81	50,00	53,57
Tintas e vernizes	38,60	39,73	37,94	41,52	34,19	34,48	36,52
Lâmpadas, etc.	66,32	60,11	59,23	59,95	39,09	20,00	21,28
Bijuterias, etc.	67,67	22,20	37,77	37,30	33,96	21,62	20,00
Instrumentos de música	25,89	24,64	22,27	16,72	9,92	6,96	6,92
Conservas	16,70	20,58	19,57	12,10	6,73	3,66	5,26
Especialidades farmacêuticas	14,09	13,90	9,22	7,23	6,22	3,60	3,57
Ferragens	24,74	11,33	8,44	9,35	10,29	2,94	3,33
Vinagres, etc.	27,29	17,99	18,07	6,38	5,47	2,29	2,78
Linhas, etc.	13,48	9,93	6,50	2,52	1,98	2,22	2,40
Brinquedos	36,37	21,45	11,74	11,93	5,55	1,54	1,74
Móveis	20,44	8,75	7,67	8,75	3,49	1,24	1,33
Pincéis para barba, etc.	36,21	29,11	9,56	13,04	4,86	1,04	1,25
Gasolina, etc.	92,88	95,36	84,39	7,30	3,06	1,13	1,14
Artefatos de borracha	52,69	43,96	28,00	13,59	2,08	1,35	0,89

Quadro n.º 15

(*) Provável arrecadação
(**) Estimativa

PRINCIPAIS RUBRICAS DO IMPÔSTO DE CONSUMO — 1938-1944

(Em Milhares de Cruzeiros)

RUBRICAS	1938	1939	1940	1941	1942	1943 (*)	1944 (**)
Fumo	164.389	187.241	199.492	249.846	285.076	375.000	415.000
Bebidas	177.312	202.009	210.079	250.469	252.051	280.000	310.000
Tecidos	90.662	104.192	102.769	121.838	131.668	175.000	190.000
Fósforos	68.607	72.649	76.160	85.318	91.010	95.000	102.000
Calçados	27.150	30.529	31.882	37.830	42 873	60.000	70.000
Açúcar	—	—	—	—	19.746	62.000	65.000
Artefatos de tecidos, etc.	43.679	50.841	48.508	52.267	51.835	61.000	65.000
Perfumarias, etc.	33.748	39.385	40.176	47.438	47.397	60.000	65.000
Especialidades farmacêuticas	20.176	23.871	23.848	28.263	30.806	37.500	42.000
Conservas	28.809	34.651	34.712	35.334	33.368	35.500	38.000
Cimento	26.982	29.815	30.829	31.589	32.271	30.000	32.000
Móveis	12.960	13.172	14.022	16.112	16.856	21.700	24.000
Sal	13.463	17.184	16.863	18.987	18.113	17.500	18.200
Vinagre, etc.	15.096	17.337	17.836	16.062	15.712	17.500	18.000
Tintas e vernizes	9.899	13.544	13.648	17.516	15.445	17.400	17.900
Eletricidade	9.506	10,128	10.972	12.282	12.695	14.700	16.100
Alcool	13.143	15.152	15.735	17.439	19.069	14.500	16.000
Outros produtos	98.085	167.988	166.216	146.905	137.621	145.060	156.640
TOTAL	853.666	1.029.688	1.053.747	1.185.495	1.253.612	1.519.360	1.660.740

Quadro n.º 16

(*) Provável arrecadação
(**) Estimativa

2 — *Impôsto de Consumo*

PRINCIPAIS RUBRICAS DO IMPÔSTO DE CONSUMO — 1938-1944

(Em percentagens)

RUBRICAS	1938	1939	1940	1941	1942	1943 (*)	1944 (**)
Fumo	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	22,74	24,65	24,93
Bebidas	20,77	19,62	19,94	21,13	20,11	18,43	18,67
Tecidos	10,62	10,12	9,75	10,28	10,50	11,52	11,44
Fósforos	8,04	7,06	7,22	7,20	7,26	6,25	6,14
Calçados	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	3,42	3,95	4,22
Açúcar	—	—	—	—	1,55	4,05	3,91
Artefatos de tecidos	5,12	4,94	4,00	4,41	4,13	4,01	3,91
Perfumarias	3,95	3,82	3,81	4,00	3,78	3,95	3,91
Especialidades farmacêuticas	2,36	2,32	2,26	2,28	2,46	2,47	2,53
Conservas	3,37	3,36	3,20	2,98	2,66	2,34	2,29
Chapéus	3,16	2,90	2,93	2,66	2,56	1,97	1,93
Móveis	1,52	1,28	1,33	1,36	1,34	1,43	1,45
Sal	1,58	1,67	1,60	1,60	1,44	1,15	1,10
Vinagres, etc.	1,77	1,68	1,60	1,35	1,25	1,15	1,08
Tintas e vernizes	1,16	1,32	1,30	1,48	1,23	1,15	1,07
Eletricidade	1,11	0,98	1,04	1,04	1,01	0,97	0,97
Álcool	1,54	1,47	1,40	1,47	1,52	0,95	0,96
Outros produtos	11,40	16,32	15,78	12,30	10,99	9,55	9,43
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Quadro n. 17

(*) Provável arrecadação

(**) Estimativa

PRINCIPAIS RUBRICAS DO IMPÔSTO DE CONSUMO — 1938-1944

(Em Números índices — 1938 = 100)

RUBRICAS	1939	1940	1941	1942	1943 (*)	1944 (**)
Fumo	114	121	152	173	228	252
Bebidas	114	118	141	142	158	175
Tecidos	[illegible]	113	134	145	193	210
Fósforos	[illegible]	111	124	136	138	149
Calçados	112	117	[illegible]	158	220	257
Artefatos de tecidos	[illegible]	111	120	119	140	149
Perfumarias, etc.	117	119	141	140	178	193
Especialidades farmacêuticas	118	118	140	153	186	208
Conservas	120	120	125	116	123	131
Chapéus	[illegible]	114	117	120	111	119
Móveis	102	108	124	130	167	185
Sal	128	125	141	135	130	135
Vinagres, etc.	[illegible]	[illegible]	[illegible]	164	116	119
Tintas e vernizes	137	138	178	156	175	180
Eletricidade	[illegible]	115	129	134	155	169
Álcool	115	120	133	145	110	122
Outros produtos	171	169	150	140	148	160
ÍNDICE MÉDIO	121	123	139	147	178	195

Quadro n. 18

(*) Provável arrecadação

(**) Estimativa

2 — Impôsto de Consumo

IMPÔSTO DE CONSUMO POR ESTADOS — 1938-1944

(Em Milhares de Cruzeiros)

UNIDADES FEDERADAS	1938	1939	1940	1941	1942	1943 (*)	1944 (**)
São Paulo	353.957	445.060	460.445	519.314	543.901	650.000	700.000
Distrito Federal	225.738	252.584	252.533	283.775	282.623	355.000	390.000
Rio Grande do Sul	67.871	81.510	79.255	85.968	94.708	110.000	120.000
Rio de Janeiro	43.945	58.343	60.153	70.476	75.965	85.000	98.000
Pernambuco	34.169	38.334	36.016	40.780	51.441	80.000	90.000
Minas Gerais	34.209	41.880	44.019	53.338	56.923	67.000	72.000
Outras	93.777	111.977	121.326	131.844	148.051	172.360	190.740
TOTAL	853.666	1.029.688	1.053.747	1.185.495	1.252.612	1.519.360	1.660.740

Quadro n.º 19

(*) Provável arrecadação
(**) Estimativa

IMPÔSTO DE CONSUMO POR ESTADOS — 1938-1944

(Em percentagens)

UNIDADES FEDERADAS	1938	1939	1940	1941	1942	1943 (*)	1944 (**)
São Paulo	41,46	43,22	43,70	43,81	43,39	42,78	42,15
Distrito Federal	26,44	24,53	23,96	23,94	22,54	23,37	23,48
Rio Grande do Sul	7,95	7,92	7,52	7,25	7,56	7,24	7,23
Rio de Janeiro	5,15	5,67	5,71	5,94	6,06	5,59	5,90
Pernambuco	4,00	3,72	3,42	3,44	4,10	5,27	5,42
Minas Gerais	4,01	4,07	4,18	4,50	4,54	4,41	4,33
Outras	10,99	10,87	11,51	11,12	11,81	11,34	11,49
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Quadro n.º 20

(*) Provável arrecadação
(**) Estimativa

3 — *Impôsto de Renda*

IMPÔSTO DE RENDA POR ESTADOS — 1938-1944
(Em Milhares de Cruzeiros)

UNIDADES FEDERADAS	1938	1939	1940	1941	1942	1943(*)	1944 (**)
Dist. Federal	98.154	110.578	149.507	187.265	379.967	485.000	700.000
São Paulo	82.106	97.668	121.431	170.943	309.874	500.000	800.000
R. G. do Sul	22.369	25.013	30.520	36.327	54.705	80.000	130.000
Minas Gerais	11.650	13.467	18.174	25.038	47.914	75.000	120.000
Pernambuco	6.595	8.186	10.821	13.820	24.896	41.000	65.000
Bahia	8.248	7.934	9.189	11.490	21.966	30.000	45.000
Outras	33.526	35.241	42.906	53.537	88.490	139.000	290.000
TOTAL	262.648	298.081	382.548	498.420	927.812	1.350.000	2.150.000

Quadro n.º 23

(*) Provável arrecadação
(**) Estimativa.

IMPÔSTO DE RENDA POR ESTADOS — 1938-1944
(Em percentagens)

UNIDADES FEDERADAS	1938	1939	1940	1941	1942	1943 (*)	1944 (**)
Dist. Federal	37,37	37,10	39,08	37,57	40,95	35,93	32,56
São Paulo	31,26	32,77	31,74	34,30	33,40	37,04	37,21
R. G. do Sul	8,52	8,39	7,98	7,29	5,90	5,92	6,05
Minas Gerais	4,44	4,52	4,75	5,02	5,16	5,56	5,58
Pernambuco	2,51	2,75	2,83	2,77	2,68	3,04	3,02
Bahia	3,14	2,66	2,40	2,31	2,37	2,22	2,09
Outras	12,76	11,81	11,22	10,74	9,54	10,29	13,49
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Quadro n.º 24

(*) Provável arrecadação
(**) Estimativa

IMPÔSTO DE RENDA POR ESTADOS — 1938-1944
(Em Números índices — 1938 = 100)

UNIDADES FEDERADAS	1939	1940	1941	1942	1943 (*)	1944 (**)
Dist. Federal	113	152	191	387	494	713
São Paulo	119	148	208	377	609	974
R. G. do Sul	112	136	162	245	358	581
Minas Gerais	116	156	215	411	644	1.030
Pernambuco	124	164	210	377	621	986
Bahia	96	111	139	266	364	546
Outras	105	128	160	264	415	865
ÍNDICE MÉDIO	114	146	190	353	514	819

Quadro n.º 25

(*) Provável arrecadação
(**) Estimativa.

4 — *Impôsto do Sêlo e Afins*

IMPÔSTO DO SÊLO E RENDAS TRIBUTÁRIAS — contribuição percentual — 1929-1944

(Em Milhares de Cruzeiros)

ANOS	RENDAS TRIBUTÁRIAS	IMPÔSTO DO SÊLO	%
1929	1.692.455	136.920	8,09
1930	1.246.446	110.208	8,84
1931	1.314.745	132.254	10,06
1932	1.239.330	114.265	9,22
1933	[illegible]	[illegible]	7,95
1934	1.817.754	149.436	8,22
1935	2.049.822	170 931	8,34
1936	2.012 791	192 467	9,56
1937	2.309 080	227.860	9,87
1938	2.430.188	229.263	9,43
1939	2.655.010	263.193	9,91
1940	2.725.018	279.001	10,24
1941	3.119 294	333 165	10,68
1942	3.348.284	429.476	12,83
1943 (*)	4.162.916	570 000	13,69
1944 (**)	5.319.480	650.000	12,22

Quadro n. 26

(*) Provável arrecadação
(**) Estimativa

IMPÔSTO DO SÊLO — 1929-1944

(Em Milhares de Cruzeiros)

ANOS	ARRECADAÇÃO	% S/O ANO ANTERIOR	ÍNDICE 1929 = 100
1929	136.920	+ 4,75	100
1930	110.208	— 19,50	80
1931	132.252	+ 20,00	96
1932	114.265	— 13,60	83
1933	12[illegible].931	+ 10,61	92
1934	149.436	+ 18,23	109
1935	170.951	+ 14,39	125
1936	192.467	+ 12,58	141
1937	227.560	+ 18,38	166
1938	229.265	+ 0,61	167
1939	263.195	+ 14,79	192
1940	279.001	+ 6,00	204
1941	333.165	+ 19,41	243
1942	429.477	+ 22,42	314
1943 (*)	570.000	+ 32,72	416
1944 (**)	650.000	+ 14,04	475

Quadro n. 27

(*) Provável arrecadação
(**) Estimativa

b) RENDAS PATRIMONIAIS

RENDAS PATRIMONIAIS E RENDA ORDINÁRIA — contribuição percentual 1929-1944

(Em Milhares de Cruzeiros)

ANOS	RENDA ORDINÁRIA	RENDAS PATRIMONIAIS	%
1929	2.020.976	16.199	0,80
1930	1.532.414	12.026	0,78
1931	1.573.099	8.000	0,51
1932	1.485.793	7.828	0,51
1933	1.847.033	11.181	0,61
1934	2.139.521	5.934	0,28
1935	2.364.950	5.741	0,24
1936	2.395.992	4.906	0,20
1937	2.824.058	72.361	2,56
1938	3.098.194	46.836	1,51
1939	3.297.961	39.917	1,21
1940	3.421.799	51 270	1,50
1941	3.750.405	43.059	1,15
1942	3.908.671	67.694	1,73
1943 (*)	4.759.348	39.100	0,82
1944 (**)	5.943.093	9.500	0,16

Quadro n.º 28

(*) Provável arrecadação
(**) Estimativa

RENDAS PATRIMONIAIS — 1929-1944

(Em Milhares de Cruzeiros)

ANOS	ARRECADAÇÃO	% SÔBRE O ANO ANTERIOR	ÍNDICE 1929 = 100
1929	16.199	+ 72,51	100
1930	12.026	— 25,76	74
1931	8.000	— 33,48	49
1932	7.828	— 2,15	48
1933	11.181	+ 42,84	69
1934	5.934	— 46,93	37
1935	5.741	— 3,25	35
1936	4.906	— 14,54	30
1937	72.361	+ 1.374,84	447
1938	46.836	— 35,27	289
1939	39.917	— 14,77	246
1940	51.270	+ 28,44	317
1941	43.059	— 16,02	266
1942	67.694	+ 57,21	417
1943 (*)	39.100	— 42,24	241
1944 (**)	9.500	— 75,70	59

Quadro n.º 29

(*) Provável arrecadação
(**) Estimativa

c) RENDAS INDUSTRIAIS

RENDAS INDUSTRIAIS E RENDA ORDINÁRIA — contribuição percentual — 1929-1944
(Em Milhares de Cruzeiros)

ANOS	RENDA ORDINÁRIA	RENDAS INDUSTRIAIS	%
1929	2.020.976	294.053	14,55
1930	1.532.414	258.383	16,86
1931	1.573.099	236.233	15,02
1932	1.485.793	225.410	15,17
1933	1.847.033	227.275	12,30
1934	2.139.521	294.908	13,78
1935	2.364.950	277.514	11,74
1936	2.395.492	339.663	14,18
1937	2.824.058	392.190	13,89
1938	3.998.194	419.463	10,49
1939	3.297.961	438.940	13,31
1940	3.421.799	461.287	13,48
1941	3.750.405	389.551	10,39
1942	3.908.671	256.991	6,58
1943 (provável arrecadação)	4.759.348	316.145	6,64
1944 (estimativa)	5.943.093	356.141	5,99

Quadro n. 30

RENDAS INDUSTRIAIS — 1929-1944
(Em Milhares de Cruzeiros)

ANOS	ARRECADAÇÃO	% SÔBRE O ANO ANTERIOR	ÍNDICE 1929 = 100
1929	124.704	+ 8,35	100
1930	101.200	— 23,23	81
1931	79.447	— 27,33	64
1932	76.944	— 3,25	62
1933	87.640	+ 13,90	70
1934	112.811	+ 28,72	90
1935	111.292	— 1,45	89
1936	150.622	+ 35,45	121
1937	175.527	+ 16,53	141
1938	190.454	+ 8,50	153
1939	200.862	+ 5,45	161
1940	198.795	— 1,04	159
1941	248.732	+ 25,12	199
1942	256.991	+ 3,32	206
1943 (provável arrecadação)	316.145	+ 23,02	254
1944 (estimativa)	356.141	+ 12,65	286

Quadro n. 31

NOTA: Para facilitar a comparação, foram deduzidas dos totais aí figurantes as rendas das Estradas de Ferro Central do Brasil e Noroeste do Brasil, transformadas em entidades autárquicas pelos Decretos-leis ns. 3.333 de 24 de maio de 1941, e 4.176, de 13 de março de 1942, respectivamente.

c) RENDAS INDUSTRIAIS

RENDA DOS CORREIOS E TELÉGRAFOS E SUA PARTICIPAÇÃO NAS RENDAS INDUSTRIAIS — 1929-1944

(Em Milhares de Cruzeiros)

ANOS	RENDA DOS COR. E TELÉG.	RENDAS INDUSTRIAIS	%
1929	76.103	124.704	61,03
1930	69.015	101.200	68,20
1931	59.024	79.447	74,29
1932	63.661	76.944	82,74
1933	62.712	87.640	71,56
1934	89.743	112.811	79,55
1935	87.866	111.202	79,01
1936	108.782	150.622	72,22
1937	129.780	175.527	73,94
1938	146.404	190.454	76,87
1939	158.295	200.862	78,81
1940	146.812	198.795	73,85
1941	186.071	248.732	74,81
1942	182.396	256.991	70,97
1943 (provável arrecadação)	220.000	316.145	69,59
1944 (estimativa)	250.000	356.141	70,20

Quadro n.º 32

Obs. — Vide nota do quadro n. 31

d) DIVERSAS RENDAS

DIVERSAS RENDAS E RENDA ORDINÁRIA — contribuição percentual — 1929-1944
(Em Milhares de Cruzeiros)

ANOS	RENDA ORDINÁRIA	DIVERSAS RENDAS	%
1929	2 020 976	18 269	0,90
1930	1 532 414	15 559	1,02
1931	1 573 [illegible]	14 121	0,90
1932	1 486 793	13 225	0,89
1933	1 847 [illegible]	17 879	0,97
1934	2 139 521	20 925	0,98
1935	2 364 950	31 873	1,35
1936	2 [illegible]	38 631	1,61
1937	2 824 058	50 427	1,79
1938	3 [illegible] 194	201 707	6,51
1939	3 297 901	164 094	4,98
1940	3 421 799	184 224	5,38
1941	3 759 465	198 501	5,29
1942	3 [illegible] 671	235 702	6,03
1943 (*)	4 759 348	241 187	5,07
1944 (**)	5 943 [illegible]	257 455	4,33

Quadro n.º 33

(*) Provável arrecadação
(**) Estimativa

DIVERSAS RENDAS — 1929-1944
(Em Milhares de Cruzeiros)

ANOS	ARRECADAÇÃO	% SÔBRE O ANO ANTERIOR	ÍNDICE 1929 = 100
1929	18.269	— 10,98	100
1930	15.559	— 14,83	85
1931	14.121	— 9,24	77
1932	13.225	— 6,34	72
1933	17.879	+ 35,18	98
1934	20.925	+ 17,04	115
1935	31.873	+ 52,32	174
1936	38.631	+ 21,20	211
1937	50.427	+ 30,53	276
1938	201.707	+ 300,00	1 104
1939	164.094	— 18,65	898
1940	184.224	+ 12,27	1 008
1941	198.583	+ 7,79	1 087
1942	235.702	+ 18,74	1 290
1943 (*)	241.187	+ 2,33	1 320
1944 (**)	257.455	+ 6,74	1.409

Quadro n.º 34

(*) Provável arrecadação
(**) Estimativa

d) DIVERSAS RENDAS

DIVERSAS RENDAS — composição — 1939-1944
(Em Milhares de Cruzeiros)

RUBRICAS	1939	1940	1941	1942	1943 (*)	1944 (**)
Taxa de previdência social	54.247	53.826	58.948	47.350	42.000	45.000
Taxa 10% *ad-valorem* s/exportação de quartzo	—	—	—	22.089	30.000	32.000
Taxa de Educação e Saúde	19.031	20.417	22.707	25.670	27.000	30.000
Impôsto 5% s/loterias	—	—	—	20.336	21.500	23.000
Emolumentos consulares	29.022	37.454	36.523	23.301	21.000	23.000
Renda do D. N. E. (Ensino Secundário)	9.948	8.999	9.862	10.034	10.200	11.000
Impôsto Cr$ 0,60 s/farinha de trigo	10.057	8.523	9.644	9.952	9.500	10.200
Taxa s/produção efetiva das minas	37	586	1.180	6.751	5.000	5.000
Montepio da Guerra	7.195	7.348	7.727	7.925	8.500	8.800
Contribuição p/fiscalização bancária	1.517	6.048	6.643	7.070	7.150	7.300
Taxa s/exploração de energia elétrica	314	686	1.073	2.125	7.000	7.500
Sêlo penitenciário	1.983	3.855	4.742	5.370	6.000	6.200
Taxa de inspeção sanitária	4.222	5.000	5.465	5.520	4.500	5.000
Outras rendas	26.521	31.892	34.070	42.210	41.837	43.455
TOTAL	164.094	184.224	198.583	235.702	241.187	257.455

Quadro n.º 35

(*) Provável arrecadação
(**) Estimativa

DIVERSAS RENDAS — composição — 1939-1944
(Em percentagens)

RUBRICAS	1939	1940	1941	1942	1943 (*)	1944 (**)
Taxa de previdência social	33,60	29,22	29,68	20,09	17,41	17,48
Taxa 10% *ad-valorem* s/exportação de quartzo	—	—	—	9,37	12,44	12,43
Taxa de Educação e Saúde	11,60	11,08	11,43	10,89	11,20	11,65
Imposto 5% s/loterias	—	—	—	8,63	8,91	8,93
Emolumentos consulares	17,69	20,11	18,39	9,88	8,71	8,93
Renda do D. N. E. (Ensino Secundário)	6,06	4,89	4,97	4,26	4,23	4,27
Impôsto Cr$ 0,60 s/farinha de trigo	6,13	4,63	4,86	4,22	3,94	3,96
Taxa s/produção efetiva das minas	0,02	0,32	0,59	2,86	2,07	1,95
Montepio da Guerra	4,38	3,99	3,89	3,36	3,52	3,42
Contribuição p/fiscalização bancária	0,92	3,28	3,35	3,00	2,96	2,84
Taxa s/exploração de energia elétrica	0,19	0,37	0,54	0,90	2,90	2,91
Sêlo penitenciário	1,21	2,09	2,39	2,28	2,49	2,41
Taxa de inspeção sanitária	2,57	2,71	2,75	2,34	1,87	1,94
Outras rendas	16,17	17,31	17,16	17,92	17,35	16,88
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Quadro n.º 36

(*) Provável arrecadação
(**) Estimativa

II — RENDA EXTRAORDINÁRIA

RENDA EXTRAORDINÁRIA — composição — 1939-1944
(Em Milhares de Cruzeiros)

RUBRICAS	1939	1940	1941	1942	1943 (*)	1944 (**)
Impostos da Municipalidade	75.753	79.991	92.550	109.443	134.600	158.000
Cobrança da dívida ativa	15.421	24.781	39.495	52.635	162.000	75.000
Eventuais	35.680	30.807	47.911	156.389	55.000	60.000
Diferenças de câmbio	6.044	5.916	30.391	49.873	55.000	80.000
Indenizações	38.360	63.408	18.435	43.750	20.000	25.000
Taxa de água e de esgôto	17.367	23.440	11.720	21.533	46.000	52.000
Taxa adicional de assistência hospitalar	9.525	10.121	11.928	12.130	13.400	14.700
Adicional de 10% s/tarifas ferroviárias	20.535	22.450	14.366	3.205	7.500	6.200
Operações do Govêrno	251.677	319.508	—	—	—	—
Outras rendas extraordinárias	26.711	34.239	28.354	18.951	16.023	16.240
TOTAL	497.073	614.661	295.150	467.909	509.523	487.140

Quadro n.º 37

(*) Provável arrecadação
(**) Estimativa

RENDA EXTRAORDINÁRIA — composição — 1939-1944
(Em percentagens)

RUBRICAS	1939	1940	1941	1942	1943 (*)	1944 (**)
Impostos da Municipalidade	15,24	13,02	31,36	23,39	26,42	32,43
Cobrança da dívida ativa	3,10	4,03	13,38	11,25	31,80	15,40
Eventuais	7,18	5,01	16,23	33,42	10,79	12,32
Diferenças de câmbio	1,21	0,96	10,30	10,66	10,79	16,42
Indenizações	7,72	10,32	6,24	9,35	3,93	5,13
Taxa de água e de esgôto	3,49	3,81	3,97	4,60	9,03	10,68
Taxa adicional de assistência hospitalar	1,92	1,65	4,04	2,59	2,63	3,02
Adicional de 10% s/tarifas ferroviárias	4,13	3,65	4,87	0,69	1,47	1,27
Operações do Govêrno	50,63	51,98	—	—	—	—
Outras rendas extraordinárias	5,38	5,57	9,61	4,05	3,14	3,33
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Quadro n.º 38

(*) Provável arrecadação
(**) Estimativa

IMPOSTOS DA MUNICIPALIDADE — 1937-1944
(Em Milhares de Cruzeiros)

ANOS	ESPECIFICAÇÃO			
	VENDAS MERCANTÍS	ÍNDICE	IND. E PROFISSÕES	ÍNDICE
1937	32.623	100	17.616	100
1938	47.206	145	22.362	127
1939	51.316	157	24.437	139
1940	53.953	165	26.039	149
1941	64.143	197	28.407	161
1942	77.826	239	31.618	179
1943 (*)	100.000	307	34.600	196
1944 (**)	120.000	368	38.000	216

Quadro n.º 39

(*) Provável arrecadação
(**) Estimativa

A Despesa Federal

SEGUNDA PARTE

APRESENTAÇÃO DA DESPESA NO ORÇAMENTO

VERBAS GLOBAIS E QUADROS DE DISCRIMINAÇÃO DA DESPESA

1. A ADAPTAÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA AOS PRECEITOS CONSTITUCIONAIS.
2. COMO SE REFERE A CONSTITUIÇÃO ÀS VERBAS GLOBAIS.
3. OS PODERES PÚBLICOS E AS VERBAS GLOBAIS.
4. VERBAS GLOBAIS COMO TOTAIS DAS DESPESAS DAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS.
5. UNIDADES ADMINISTRATIVAS.
6. ESPECIALIZAÇÃO OU DISCRIMINAÇÃO DA DESPESA.
7. REPERCUSSÕES DA SUGERIDA ESTRUTURA ORÇAMENTÁRIA NA CONTABILIZAÇÃO DA DESPESA.
8. MEIOS DE EVITAR A ABRTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS.
9. MODERNAS TENDÊNCIAS DO CONTRÔLE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, APLICÁVEIS AOS MODELOS DE DISCRIMINAÇÃO DA DESPESA.
10. PROJETO DE APRESENTAÇÃO FORMAL DA DESPESA PÚBLICA NO FUTURO ORÇAMENTO.

suas linhas gerais, seus grandes números, seus programas fundamentais.

É preciso ressalvar que essa referência aos três tipos — legislativo, misto e executivo — obedece, apenas, ao intuito de acentuar, ràpidamente, as transições por que tem passado o orçamento brasileiro. Tècnicamente, a rigor, êsses tipos de orçamento não se caracterizam com precisão.

A inovação mais importante que o texto constitucional de 37 introduziu em nosso sistema orçamentário foi, sem dúvida, o fato de atribuir ao Parlamento a função de votar, apenas, as "verbas globais", deixando ao Chefe do Govêrno, assistido por um órgão técnico especializado, ou seja o Departamento Administrativo, a liberdade de discriminar e utilizar as dotações de acôrdo com as necessidades administrativas.

Determina a Constituição que, organizados para os diversos órgãos da administração os quadros discriminativos das despesas, serão êles enviados à Câmara, juntamente com a proposta orçamentária, a título meramente informativo ou como subsídio para esclarecimentos na votação das verbas globais. Assim é oportuno que a Comissão de Orçamento — com base em princípios doutrinários e na realidade dos fatos brasileiros — estude novos procedimentos administrativos e adapte os trabalhos orçamentários e os resultados das experiências já realizadas às normas constitucionais vigentes.

Para que se adapte, porém, a apresentação formal da lei orçamentária ao texto constitucional, é preciso que se proceda com certa prudência, corrigindo-se aos poucos os erros de técnica que ela vem apresentando e amoldando-a aos preceitos ditados pela Carta Magna, que, incontestàvelmente, nessa matéria, traçam orientação para as mais fecundas reformas exigidas pelos modernos métodos de administração financeira.

2. *Como se refere a Constituição às verbas globais*

A estrutura do orçamento dependerá, em grande parte, do entendimento que se der à expressão *verba global*, que a Constituição, embora sem definir precisamente, empregou num sentido perfeitamente claro para os que se acham familiarizados com a técnica orçamentária.

Em seu art. 69, determina a Constituição que a discriminação ou especialização da despesa se faça por serviço, departamento, estabelecimento ou repartição. E no parágrafo primeiro do mesmo artigo diz que o "Departamento Administrativo organizará, para cada serviço, departamento, estabelecimento ou repartição, o quadro da discriminação ou especialização, por itens, da despesa que cada um dêles é autorizado a realizar". Até aí não surge, ainda, a expressa *verba global*. No § 2.º do art. 69, porém, quando esclarece que o Presidente da República poderá autorizar, no decurso do ano, modificações naqueles quadros de discriminação ou especialização por itens, impõe a condição: desde que, para cada serviço, não sejam excedidas as *verbas globais* votadas pelo Parlamento.

Entendida a palavra *serviço* sob a acepção de *unidade administrativa*, como certamente o foi na redação do § 1.º do art. 69, em que aparece entre as palavras *departamento, estabelecimento* e *repartição*, ter-se-ia um elemento para admitir que *verba global* corresponderia ao total das dotações concedidas a determinada unidade administrativa. A rigor, todavia, não há como afirmar-se que tal seja o sentido em que a Constituição usou, no trecho citado, a palavra *serviço*. Esta, com efeito, não se acha, alí, definida, nem aparece acompanhada de outros têrmos que permitam avaliar com precisão seu verdadeiro sentido. Entretanto, se a Constituição, no art. 69, § 1.º, especificou, com clareza, que se referia a unidades administrativas, para isso usando, em perfeita analogia, as palavras *serviço, departamento, estabelecimento e repartição,* é lícito presumir-se que, empregando a mesma palavra *serviço,* isoladamente, tenha procurado significar um conjunto qualquer de atividades administrativas e não um órgão determinado? Poder-se-á argumentar, por outro lado, que a palavra *serviço,* é usada na Constituição em mais de um sentido, de modo que se torna difícil estabelecer entendimento uniforme. No art. 8.º, por exemplo, diz a Carta Magna que, a cada Estado cabe "organizar os serviços de seu peculiar interêsse e custeá-los com seus próprios recursos". Ora, a palavra serviço, neste caso, não é usada, evidentemente, na acepção de órgão, (repartição pública, unidade administrativa). Um órgão não interessa peculiarmente a um Estado. O que lhe interessa peculiarmente é a efetivação de certas atividades, para cujo exercício deverá instituir um órgão. Estas inevitáveis confusões de palavras

criam quase sempre confusões de propósitos. Mas, o espírito científico, em suas pesquisas, não se detem na forma das coisas. Procura conhecer-lhes a substância. Certamente, convém repetir, não está definida a expressão verba global na Constituição. No entanto, o entendimento que se lhe atribuir será de grande importância para todo o desenvolvimento dos trabalhos orçamentários, quer do ponto de vista da técnica de elaborar o orçamento, quer do ponto de vista político. A *verba global* constitue assunto de que se precisa tratar desde já. Amadurecidas as pesquisas e fundamentados os estudos em tôrno da questão, haveria tôda a conveniência em que a lei orçamentária assumisse, imediatamente, a estrutura que lhe impõem os dispositivos constitucionais.

Para se chegar a um conceito preciso da expressão verba global há que, inicialmente, examinar o conceito do vocábulo *verba*. Os autores de ciência das finanças e de técnica orçamentária não lhe têm dispensado maiores cuidados. Entendem-na em várias acepções, conforme o caso específico de que tratem.

Nos orçamentos brasileiros, até 1937, verba era o total das dotações concedidas a certa unidade administrativa. Isso, de modo geral, não rigorosamente. As primeiras verbas do quadro de despesas de um Ministério correspondiam, quase sempre, a repartições. Mas, as últimas — na impossibilidade de se fazer, então, uma criteriosa clasificação das despesas atribuídas a cada unidade administrativa, talvez por falta de informações, talvez pela conveniência de se destacarem certos encargos — equivaliam a um montante de gastos, que se não vinculavam, especialmente, a uma repartição. Folheando-se, por exemplo, as tabelas do orçamento da despesa para 1933 — Decreto n. 22.320, de 6 de janeiro dêsse ano — vê-se que a Verba 1, do Ministério da Marinha, correspondia ao montante das despesas da Secretaria de Estado. Mas a Verba 22 já obedecia ao segundo critério e assim se expressava : Verba 22 — Munição de bôca (para tôdas as unidades militares da Marinha). Do mesmo modo as Verbas 23 e 26, a saber : *Verba* 23 — *Eventuais* e *Verba* 26 — *Subvenções*. Nesse orçamento se encontram outros exemplos: Verba 4 — Compromissos internacionais; Verba 5 — — Ajudas de custo; Verba 6 — Eventuais; Verba 7 — Disponibilidade; Verba 8 — Recepções oficiais, tôdas no Ministério das Relações Exteriores. Muitos outros exemplos, igualmente significativos, poderiam ser apresentados. Em suma: a palavra verba cor-

respondia, por vêzes, ao montante das dotações de uma certa repartição e, noutros casos, ao total de determinados gastos, grupados segundo sua própria natureza.

Posteriormente à Lei 284 e com o fim de melhor sistematizar o aspecto formal da lei orçamentária, o Conselho Federal do Serviço Público Civil propôs para a palavra verba uma acepção mais restrita e uniforme. Ela passou a significar, precisamente, o montante das dotações destinadas a atender a certa espécie de encargos. Perdeu o antigo atributo indicativo de unidade administrativa ou repartição a que se destinavam as dotações. Naturalmente, êsse entendimento teria que ser completado por uma enumeração dos encargos e pelo seu grupamento em determinadas classes e subclasses. Essa enumeração e êsse grupamento, de fato, foram estabelecidos convencionalmente. As subclasses e classes constituíram as subconsignações, as consignações e as verbas que atualmente aparecem na lei orçamentária brasileira. O têrmo de referência para o novo trabalho classificador foi a natureza do gasto. Reduziram-se as classes mais gerais — o que vale dizer, as verbas pròpriamente ditas — a seis, que são as seguintes:

Verba 1 — Pessoal;
Verba 2 — Material;
Verba 3 — Serviços e Encargos;
Verba 4 — Eventuais;
Verba 5 — Obras,Desapropriação e Aquisição de Imóveis;
Verba 6 — Dívida Pública.

Essa classificação aparece, no período de 1938 a 1943, repetida para as despesas fixadas em cada Ministério e cada órgão não ministerial, subordinado diretamente ao Presidente da República.

No texto da lei orçamentária a despesa é distribuída por totais de Ministérios e órgãos não ministeriais (Comissões, Conselhos e Departamentos) subordinados diretamente ao Presidente da República. Nos "Anexos", que fazem parte integrante da lei, cada um dêsses totais, por sua vez, se divide em verbas, consignações, subconsignações, alíneas, itens, etc.

Examinando-se o orçamento norte-americano, do qual o nosso muito se aproxima, quanto ao processo de elaboração, não se encontra nenhuma figura que possa corresponder, exatamente, ao sentido específico que atribuímos ao vocábulo verba. Tanto alí se

denominam "appropriations" os totais das dotações concedidas às unidades administrativas, como também as dotações isoladas correspondentes a determinados encargos.

À mesma conclusão se chegaria examinando os orçamentos de outros países. A discriminação por "capítulo" ou "rubrica" é a mais generalizada. Nenhum orçamento estrangeiro possue, porém, palavra que se possa traduzir por Verba, segundo o significado especial que lhe é dado no orçamento brasileiro, a partir de 1938. Recorrendo-se aos dicionários e enciclopédias, não se obtém maior sucesso. Os melhores vocabulários não consignam a acepção em que tem sido empregada a palavra verba, quer na antiga quer na atual técnica orçamentária brasileira.

O exame da palavra, tal como aparece e aparecia nos orçamentos brasileiros e tal como a definem os dicionaristas, bem como o fato de, nos orçamentos de outros países, não existir palavra que a ela corresponda, com rigor, comprovam o que se afirmou anteriormente: verba não tem um significado intrínseco. Só a tradição ou a convenção pode fixar tal significado. Apenas, de modo geral, se poderá dizer que a palavra — em todos os seus empregos e usos — envolve sempre a idéia de dotação ou de conjunto de dotações que se destina a atender a certa despesa ou a um grupo de despesas. Fixar-lhe um sentido legal consistirá justamente em determinar quais devam ser essas despesas, ou grupos de despesas.

Desde que Verba não expressa uma idéia específica, é necessário que se investigue e determine o exato sentido em que a Constituição a empregou. O § 1.º do art. 69 da Constituição frisa que os quadros da discriminação ou especialização da despesa devem ser enviados à Câmara a *título meramente informativo*, como subsídio ao seu esclarecimento na votação das *verbas globais*. Dessas expressões se conclue: não houve intenção direta de precisar o sentido de *verba global*, mas indubitàvelmente, o objetivo claro de impedir que uma *discriminação* ou *especialização* minuciosa figure na lei de meios. Portanto, se a expressão *verba global* não tem um sentido constitucional determinado, pelo menos impõe um entendimento de ordem pragmática: o Parlamento não votará a despesa em suas minúcias, em seus pormenores, mas, ùnicamente, em seus grandes totais. Isso, aliás, é manifesto. Ressalta à evidência da simples leitura do § 2.º do art. 69: "O Presidente da República

poderá autorizar, no decurso do ano, modificação nos quadros de discriminação ou especialização por itens, desde que para cada serviço não sejam excedidas as *verbas globais votadas pelo Parlamento*".

3. *Os Poderes Públicos e as Verbas Globais*

A disposição constitucional de restringir-se o Parlamento, apenas, à votação, em prazos preestabelecidos, das linhas gerais do orçamento ou, em outras palavras, à aprovação das diretrizes governamentais no tocante aos gastos públicos, constitue tema que pode comportar esclarecedora discussão. Numerosas contingências da vida moderna, como todos sabem, acarretaram sensível alteração dos valores políticos. As teorias liberais e individualistas que, até a primeira década dêste século, representavam um elevado ideal político, não puderam resolver, prontamente, problemas de tal magnitude que determinaram aumento considerável de intervenção na vida privada, a fim de poder o Estado prestar maiores serviços à coletividade e estabelecer um ambiente de verdadeira proteção social.

O considerável crescimento, em número e volume, das atividades administrativas e, portanto, dos órgãos da administração, através dos quais o Estado normaliza relações, presta serviços e protege; a alteração substancial, em natureza, das funções administrativas, que, de funções clássicas ou quase tôdas de natureza burocrática passaram, em sua maioria, a funções altamente técnicas, exigindo tratamento de especialistas e por vêzes, para sua efetivação, complexos mecanismos, de difícil organização e manejo; o ritmo de transformações administrativas quase vertiginoso, em que as situações novas, imprevisíveis e de difícil solução apareceram com grande freqüência, tiveram fatalmente de trazer modificações profundas nos métodos de ação dos poderes públicos.

Muitos autores têm tentado analisar as causas dessas transformações. Divergindo por vêzes, são quase unânimes em aceitar uma causa fundamental — a industrialização — e algumas causas que a precederam, ou dela decorreram, como as grandes invenções e as duas grandes guerras mundiais, que classificam como lutas pela conquista de mercados e entrechoques de interêsses imperialistas.

De fato, o progresso da técnica e o desenvolvimento industrial parecem os fatores mais efetivos dessa alteração de conceitos e valores morais clássicos e sobretudo dos profundos desajustamentos sociais e políticos.

Certo autor relata que um dos principais efeitos da industrialização foi a formação de verdadeiros grupos ocupacionais, com grandes interêsses econômicos e sociais divergentes. Êsses grupos — vivendo fisicamente em conjunto, nos mesmos ambientes, nas mesmas cidades, nas mesmas fábricas e operando sôbre os mesmos objetos — chocam-se a cada momento, lutam para defender os próprios interêsses, sucumbindo uns, vencendo outros e ainda alguns mantendo-se a custo em suas posições. Daí a necessidade da interferência estatal, às vêzes para manter um ambiente de ordem interna, às vêzes para proteger determinados grupos, mais fracos, que reclamam proteção contra o esmagamento de que os ameaçam os grupos mais fortes e, finalmente, em certos casos mesmo, para garantir sua própria sobrevivência, porquanto as lutas de grupos e de classes chegam a ameaçar a própria segurança do Estado.

"A maior intensidade da vida, a mais íntima interdependência entre os homens, a crescente complexidade entre os grupos sociais organizados, determinaram uma compreensão mais vasta do conceito de ordem pública e, conseqüentemente, uma tarefa cada vez mais apreensiva das funções de disciplina e coação do Estado" como acentuou Queiroz Lima. O efeito mais importante, dessa interferência estatal cada vez maior, foi um intenso crescimento das funções administrativas e dos órgãos da administração, em número, volume e complexidade. Isso é verídico e fàcilmente comprovável principalmente em relação às atividades econômicas.

Um exame retrospectivo da situação brasileira demonstra que a partir de 1930 o Govêrno passou a intervir, ou pelo menos intensificou muito sua intervenção, em numerosos campos das atividades nacionais, para tal fim criando e desenvolvendo muitos órgãos, quer na administração centralizada, quer na administração descentralizada. Além disso, teve de aparelhar a própria administração de órgãos e processos de trabalho capazes de imprimir-lhe nova feição e assegurar-lhe maior rendimento e economia na realização dos seus fins. Resumidamente, pode-se fazer a seguinte enumeração de alguns dos campos de atividades sujeitos à nova intervenção estatal, ou ao desenvolvimento de uma anterior intervenção pouco intensa,

bem como dos órgãos incumbidos, no momento, de realizá-la, todos criados ou ampliados a partir de 1930:

Administração Pública: Departamento Administrativo do Serviço Público, Comissões de Eficiência, Departamentos de Administração nos Ministérios, Departamento Federal de Compras.

Segurança Nacional: Conselho de Segurança Nacional, um órgão central e uma Secção de Segurança em cada Ministério.

Fôrças Armadas: Ministério da Aeronáutica e vários departamentos e serviços nos Ministérios da Marinha e da Guerra.

Agricultura: diversos órgãos no Ministério da Agricultura, principalmente para o fim de experimentação e fomento agrícola.

Educação e Saúde: Ministério da Educação e Saúde, cujas funções, antes de 1930, ainda incipientes, estavam discriminadas por outros Ministérios, como Justiça e Viação.

Proteção ao Trabalho: quer do ponto de vista da assistência social ao trabalhador, quer do ponto de vista da assistência econômica: Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, I.P.A.S.E., sete Institutos de Aposentadoria e Pensões (órgãos de administração descentralizada) e numerosas Caixas de Aposentadoria e Pensões (para profissões cujo número de profissionais não comporta a criação de grandes institutos), Comissões de salário mínimo, etc.

Organização Social do Trabalho: Sindicatos que, não sendo órgãos de govêrno, são por lei considerados seus auxiliares no exame e solução das questões trabalhistas.

Comércio e Indústria: Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, com funções principalmente reguladoras e de fomento, Conselho Federal do Comércio Exterior.

Crédito, Seguros: grande ampliação de serviços do Banco do Brasil, Instituto de Resseguros do Brasil.

Economia: diversos órgãos com funções principalmente reguladoras e de assistência à produção, entre os quais se podem mencionar, na administração centralizada, o Conselho Nacional do Petróleo e o Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica e, na administração descentralizada, o Departamento Nacional do Café, o Instituto do Açúcar e do Álcool, o Instituto Nacional do Mate, o

Instituto Nacional do Pinho, o Instituto Nacional do Sal, e vários institutos criados pelos governos estaduais, como o do Cacau, na Baía, e o da Banha, no Rio Grande do Sul.

Transportes: no Ministério da Viação, vários órgãos foram criados ou desenvolvidos — como os Departamentos Nacionais de Estradas de Ferro e de Estradas de Rodagem. Além disso, várias estradas de ferro exploradas sob regime de concessão foram encampadas pelo Govêrno, algumas ficando sob regime de administração direta, outras sob regime autárquico. O mesmo ocorreu com linhas de navegação, hoje sob o contrôle da Comissão da Marinha Mercante. Também se desenvolveu muito a administração portuária.

Colonização, Povoamento: Conselho de Imigração e Colonização, criado principalmente para exercer atividades reguladoras; instalações de Núcleos Coloniais e Colônias Agrícolas, alguns empreendimentos de vulto — como a exploração do Vale do Rio Doce e a criação do competente órgão para levá-la avante, e a mais recente penetração da Amazônia, em grande parte propriciada e assistida pelo Govêrno, por meio de órgãos diversos da Coordenação da Mobilização Econômica.

Tudo isso evidencia bem o que foi anteriormente afirmado: verifica-se nos últimos anos um grande desenvolvimento das atividades administrativas, em seus múltiplos setores; uma grande interferência estatal na vida privada, principalmente no sentido de uma prestação mais intensa de serviços e de uma regularização mais sólida das relações sociais; e, finalmente, um grande crescimento, em número e complexidade, dos órgãos da administração.

Outro aspecto das transformações administrativas ocorridas e ocorrentes — e tão importante quanto o crescimento — é o das modificações por que passaram e continuam a passar as funções dos órgãos, no tocante à sua natureza. A complexidade dos problemas que o govêrno precisa enfrentar e os requisitos de ordem técnica que têm de ser satisfeitos exigem tratamentos, por vêzes, especialíssimos e, em certos casos, ação rápida e emergencial. Problemas de assistência social e intensificação da produção (agricultura, indústria, comércio e crédito); questões inerentes à proteção da saúde, principalmente quando levada ao campo da prestação de serviços, não se podem sujeitar à administração de amado-

res nem a regimes administrativos excessivamente burocráticos ou adstritos a princípios e regras preestabelecidos com muita rigidez.

As transformações ocorridas nas condições de vida e seus reflexos sôbre a administração aceleram ainda mais o ritmo quase vertiginoso com que hoje se processam as modificações administrativas e criam constantemente problemas novos por enfrentar. Dia a dia órgãos são criados, transformam-se ou são extintos. Isso nada mais é que um verdadeiro índice das alterações por que passam as políticas de govêrno, alterações essas que, por sua vez, apenas refletem, nessa mutabilidade constante, a necessidade de resolver problemas novos e variados.

Se determinadas alterações nas condições de vida exigiram modififcações no "modus operandi" do Estado — tornando-o mais intenso e mais técnico — novas alterações virão naturalmente exigir-lhe que aumente e aperfeiçoe cada vez mais seus processos de intervenção.

O Estado vê-se forçado a lançar mão de novos recursos, para que se possa colocar à altura das circunstâncias e dominá-las, sob pena de sucumbir. Êsses recursos se consubstanciam na construção de um mecanismo administrativo adequado, sob todos os aspectos, à consecução dos objetivos estatais.

Deverá tal mecanismo preencher numerosos requisitos dentre os quais se destacam, principalmente :

a) posse de recursos técnicos em larga escala, que lhe permitam, em condições favoráveis, enfrentar e resolver os problemas específicos que se apresentem;

b) alto padrão de organização administrativa que lhe possibilite o funcionamento eficiente;

c) corpo de administradores e servidores de escol que, sem absoluta sujeição a formalismos legais e regulamentares, possam, por sua competência, inteligência e idoneidade, levar avante com sucesso a árdua tarefa de administrar;

d) esforços no sentido de que as leis se afastem cada vez mais dos pormenores técnicos, das minúcias relativas à rotina dos serviços, dos *casos*, para que contenham, apenas, as generalizações, as diretrizes, as soluções políticas que visem, principalmente aos objetivos estatais, porque, só assim, elas permitirão aos administradores a independência e a mobilidade de agir, sem o que não poderão cumprir satisfatòriamente os desígnios governamentais.

Êsses dois últimos aspectos — a maior independência de ação para os administradores e a generalização cada vez maior nas leis — são sustentados pelos modernos autores que reivindicam para o servidor civil o papel de legítimo destaque que lhe cabe no seio do Estado. O administrador, de fato, tem contato direto com os problemas estatais, sente as necessidades publicas mais de perto e, por conseguinte com mais precisão as pode avaliar e descobrir os recursos para sua satisfação. Dêle partem geralmente as primeiras proposições e sugestões tendentes a instituir novas e a reformar antigas diretrizes de govêrno. Depois de identificar um problema, concorre com sugestões para solucioná-lo e, na etapa de sazonamento da solução, em que se discutem suas vantagens e desvantagens, em que, por vezes, se fazem até experiências, é êle quem apresenta os argumentos mais expressivos, é êle quem fala com a voz mais autorizada de quem analisa, de perto, os resultados obtidos e os confronta com resultados anteriores, que conhece em seus pormenores. Finalmente, nas fases de apresentação dos anteprojetos e das emendas, é ainda o servidor civil, o administrador, que contribue, intensamente, para a confecção das leis, ora auxiliando os corpos legislativos, ora êle próprio elaborando os anteprojetos, e influindo, com sua audiência e suas informações, para a aprovação dos textos definitivos.

Quanto à conveniência de que as leis contenham, apenas, disposições genéricas e não procurem abranger todo o grande número de circunstâncias possíveis e de pormenores técnicos, o que aliás a sabedoria clássica, em matéria jurídica, sempre defendeu, basta acentuar que, se não observarem êsse critério, em breve se tornarão obsoletas e mesmo contrárias às boas soluções impostas pelo progresso tecnológico. As razões que aconselham a maior generalização nas leis têm proporcionado meios de convicção jurídica para a sustentação e o estímulo do fortalecimento do poder Executivo, evidente em tôda a parte, dando lugar a nova concepção das verdadeiras funções do poder Legislativo, o qual se deve conformar com a posição de órgão incumbido de aprovar ou propor, em linhas gerais, as políticas de govêrno.

Estas novas relações entre os poderes do Estado teriam, forçosamente, de influir em certos métodos de trabalho governamental. O orçamento, que é a síntese anual dos programas administrativos traduzidos em têrmos de dinheiro, recebeu, na Constituição de

1937, disposições especiais. Estabelecendo que o Parlamento apenas votará verbas globais — apoiado, para êsse fim, nos quadros da discriminação ou especialização que lhe apresentar o Executivo — a Constituição brasileira não introduziu inovação cujos resultados práticos sejam ainda ignorados. Ela nada mais fêz que orientar a política orçamentária do país pelo único caminho que, em boa lógica, lhe é dado seguir, em face das transformações políticas e sociais por que têm passado o mundo civilizado nos últimos tempos.

4. *Verbas Globais como totais das despesas das unidades administrativas*

Aceitando-se o princípio de que ao Legislativo cabe a tarefa de aprovar ou rejeitar apenas as linhas mais amplas dos programas financeiros do Executivo, bem como a tendência de que aos administradores deve ser concedida maior liberdade e responsabilidade individual no emprêgo dos dinheiros públicos, torna-se indispensável fixar o verdadeiro sentido da expressão *verba global* usada na Constituição. Conforme ficou explicado, a palavra verba não possue significado específico. Êste lhe tem sido atribuído convencionalmente ou pela tradição. Tratando-se de conferir-lhe acepção especial, numa linguagem técnica, devem ser examinados os vários sentidos atribuíveis ao termo.

Admitindo-se o significado em que, atualmente, sob o ponto de vista legal, o orçamento brasileiro emprega o vocábulo verba, não se poderia fixar com facilidade um conceito para verba global, compatível com o disposto na Constituição. Assim, adiante, aparecem várias acepções em que pode ser tomada a expressão verba global :

a) Verba global — total das dotações destinadas a determinados meios de que se serve a administração em geral (Exemplo: *Verba* 1 — *Pessoal ou material* abrangendo tôdas as despesas com o pessoal ou material a serviço da União).

b) Verba global — total das dotações destinadas a tôda a despesa de um Ministério, ou um órgão não ministerial. (Exemplo : *Verba Ministério da Agricultura* ou *Verba Departamento Administrativo do Serviço Público;*).

c) Verba global — total das dotações destinadas a determinados meios, num certo Ministério ou órgão não ministerial (Exemplo: *Verbas*: *Pessoal ou Material do Ministério da Justiça* ou do *Conselho Nacional do Petróleo*).

d) Verba global — total das dotações destinadas a certa repartição, ministerial ou não (Exemplo: *Verba Recebedoria do Distrito Federal*, abrangendo tôdas as despesas dêsse órgão, independentemente de sua natureza).

É preciso fazer certas apreciações sôbre essas várias acepções e compará-las, para justificar a preferência por uma delas. Inicialmente, porém, torna-se necessário estabelecer o ponto de vista sob o qual se ponderarão as hipóteses acima.

Se os corpos legislativos se incumbem, principalmente, de consagrar e controlar pelo voto as políticas do Govêrno, ora fixando-as, ora aprovando-as, quando sugeridas pelo Executivo, o orçamento adequado a êsse regime deveria conter verbas que representassem o total de dotações necessárias à efetivação de determinado programa de govêrno. Nessa hipótese, ao se fixar o sentido de *verba global*, dever-se-ia ter em vista um método que facilitasse ao Parlamento o pleno exercício da atribuição de delinear as políticas de govêrno, mediante votação de dotações que representassem especìficamente o custeio dos trabalhos necessários à efetivação daquelas políticas. Mas, não é êsse o regime instituído na Constituição de 1937.

Façamos, agora, um breve exame das acepções acima previstas. Na primeira acepção (*a*) sugere-se que *verba global* seja o total de dotações destinadas a certa natureza de meios de que se serve tôda a administração. Adotada tal acepção, o Legislativo não teria elementos para, mediante discussão e votação das verbas globais, delinear ou controlar os programas de govêrno, nem mesmo em suas linhas gerais. De fato, a fixação de uma verba global destinada ao pagamento de todo o pessoal da administração não garante que o esfôrço dos servidores incida sôbre tais ou quais objetivos. Evidentemente, o fato de saber que certa quantia será dispendida com um *meio* de operação não envolve a certeza a respeito de qual será a operação, principalmente se o *meio* usado — como o elemento humano, no exemplo citado — é o instrumento necessário a uma série infindável de operações das mais variadas espécies.

Se em vez de uma verba genérica — *pessoal* — houvesse, por exemplo, uma verba intitulada *médicos sanitaristas* ou *engenheiros de minas* é claro que, até certo ponto, seria possível deduzir, dos meios, os fins. Mas há três inconvenientes em se adotar êsse critério. O primeiro é que verbas destinadas a pagamento de funcionários de determinadas profissões seriam, na maioria dos casos, muito restritivas e possìvelmente incompatíveis com o sentido genérico que a Constituição empresta à expressão verba global. O segundo inconveniente é que, se algumas profissões ou carreiras do serviço público, por sua natureza especializada, deixam evidente que os servidores que as ocupam exercem funções nìtidamente caracterizadas e que, assim, seu trabalho se incluiria, forçosamente, num determinado programa de govêrno, outras carreiras há, como as de escriturário e oficial administrativo, por sinal as mais numerosas no serviço civil brasileiro, que, de modo algum, deixam entrever as funções específicas que são exercidas pelos seus ocupantes. O terceiro inconveniente é que embora se pudesse presumir que ao se destinar certa quantia ao pagamento, por exemplo, de engenheiros agrônomos, se garantiria que êles todos contribuiram para a efetivação de um programa nacional de fomento agrícola, por outro lado poder-se-ia objetar que êsse programa não estaria refletido na lei orçamentária, porque para isto deveriam concorrer, é claro, muitos outros elementos: pessoas de outras profissões, material de diversos tipos, gastos eventuais, etc. Se a verba global aparecesse no orçamento para significar, exclusivamente, a natureza de determinados encargos, dispersos êstes, estaria anulado completamente o mais importante aspecto da lei de meios, que é o de traduzir programas de trabalhos governamentais. O que se disse tomando para exemplo o *pessoal* seria possível dizer, "mutatis mutandis", considerando o *material* e as *despesas eventuais*. Assim, pode-se concluir que a primeira acepção proposta para *verba global* (*total de dotações destinadas a atender a certa natureza de meios de que se serve a administração em geral*), não é absolutamente a que convém nem tão pouco a que se deduz do texto constitucional.

A segunda hipótese (*b*) é a de atribuir à *verba global* o sentido de conjunto de dotações destinadas a certo Ministério ou órgão não ministerial. Nesse caso, a conceituação da verba global vincula-se a uma idéia embrionária de unidade administrativa. É preciso frisar que aí a unidade administrativa é de primeiro grau: Mi-

nistério ou órgão não ministerial, subordinado diretamente ao Presidente da República, ou seja, unidade administrativa principal que abrange unidades menores. Se o Ministério ou órgão não ministerial diretamente subordinado ao Presidente da República foi criado, como, geralmente, o respectivo nome indica, para atingir determinada finalidade do Estado (Educação, Fomento da Produção, Defesa, etc.) a verba global, assim entendida, representaria, embora grosseiramente, um conjunto de despesas para atividades fundamentais à vida nacional. De fato, o conhecimento de que os ministérios e órgãos não ministeriais dispenderão certas quantias, possibilitaria uma apreciação razoavelmente nítida das diretrizes governamentais, pelo menos em seus aspectos mais amplos. Isto acontece, principalmente, em relação aos órgãos não ministeriais. Êstes, em geral colocados em subordinação direta ao Presidente da República, pela importância dos serviços que prestam, sempre se destinam a fins específicos, bem caracterizados. Por exemplo: o Conselho Nacional do Petróleo, o Departamento Administrativo do Serviço Público e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, para não citar outros, são órgãos que correspondem, com exatidão, a determinadas diretrizes e programas específicos de govêrno. Com os Ministérios não se dá o mesmo. Abrangem, todos êles, numerosos órgãos. Cada um dêstes possue finalidades próprias. Na maioria dos casos, foram grupados para formar um Ministério, sem estrita obediência teórica ao princípio da homogeneidade. O Ministério da Agricultura oferece um exemplo dêsse fato. Seus três principais Departamentos são o de Produção Vegetal, Produção Animal e Produção Mineral, dos quais apenas os dois primeiros têm relação direta com o nome do Ministério. Em outras palavras, sob a denominação Ministério da Agricultura há uma entidade incumbida de numerosos serviços, inclusive alguns que nada têm que ver com agricultura, como o Serviço de Proteção aos Índios, os serviços de mineração, etc. Votando uma verba global para o Ministério da Agricultura, o Parlamento não estaria senão vagamente delineando um programa de trabalho agrícola. A intenção parlamentar poderia ser o desenvolvimento de atividades agrícolas; mas o Executivo, com amplos poderes de ação, constitucionalmente assegurados, para alterar os quadros discriminativos, ficaria com a possibilidade de desenvolver, na medida que entendesse, os serviços relativos à produção mineral, se assim julgasse conveniente, em detrimento do

programa agrícola. Parece que, para fins de conceituação, *verba global* não deveria ser o total da despesa de um Ministério.

Na terceira acepção indicada (c), a verba global seria o total das dotações destinadas a determinados meios, num Ministério ou órgão não ministerial. Por exemplo : a Verba Material do Ministério da Justiça ou do Conselho Nacional do Petróleo. Conforme se argumentou, as verbas globais, como conjunto de dotações destinadas a certos *meios,* são ineficazes para garantir ao Parlamento qualquer participação no planejamento do trabalho governamental, através da lei orçamentária. Outrossim, ficou esclarecido que a mesma coisa aconteceria na hipótese de se considerar a verba global o total de dotações concedidas aos Ministérios. A combinação dos dois critérios em nada melhoraria a situação. Os exemplos anteriormente examinados, se repassados em face da terceira acepção sugerida para verba global, mostrariam que esta, formada de uma combinação, envolveria tôdas as desvantagens apontadas isoladamente para cada uma das duas hipóteses anteriormente examinadas.

Rejeitada a terceira acepção, passa-se ao exame da quarta e última (*d*) segundo a qual a verba global seria o total de dotações destinadas a certa repartição, ministerial ou não. Quando aplicado aos órgãos não ministeriais, já se demonstrou que êsse modo de entender a expressão *verba global* parece perfeitamente aceitável. Ao votá-la, o Parlamento estabeleceria os limites de determinados programas de trabalho, de vez que os mencionados órgãos têm suas finalidades específicas perfeitamente coincidentes com um programa governamental. Quanto às repartições ou unidades administrativas compreendidas nos Ministérios, pode-se dizer que o sentido de *verba global* como total das respectivas despesas é também aceitável e se harmoniza com o pensamento constitucional. Dificuldade, porém, existe, e não pequena, em definir, com precisão, o que seja repartição ou unidade administrativa, para o fim de figurar na lei orçamentária. Essa definição será tentada mais adiante e, aquí, por enquanto, se usa a expressão unidade administrativa em sentido pragmático, para significar órgão, com subdivisão ou não, dotado de funções específicas objetivando fim idêntico. Por exemplo: seriam repartições ou unidades administrativas o Departamento de Administração do Ministério do Trabalho, a Comissão de Eficiência do Ministério da Justiça, a Imprensa Nacional, etc. Algumas seriam unidades simples,

outras compostas. Se por *verba global* se entender o total das dotações destinadas a uma unidade administrativa (repartição), conseguir-se-á, pràticamente, criar uma situação de razoável interferência parlamentar na elaboração e contrôle dos programas de govêrno.

A quase totalidade dos autores norte-americanos defende a tese de que a estrutura da lei orçamentária se deve basear na estrutura organizacional do govêrno, de modo que a cada unidade administrativa corresponda uma "lump sum" (expressão cujo sentido, de modo geral, poderá corresponder ao de *verba global*, em sua quarta acepção). "Numerosas considerações se unem para tornar aconselhável a escolha dêsse critério" — diz Willoughby. E acrescenta: "Em primeiro lugar, é importante ressaltar por todos os meios possíveis o fator *responsabilidade individual*". Na atual organização e conduta dos negócios do govêrno, os dirigentes são responsáveis por órgãos ou por subdivisões dêsses, e não pela execução de serviços específicos, a não ser quando há coincidência entre serviços de determinada natureza e uma unidade administrativa. Daí resulta que a responsabilidade individual consiste em gastar dinheiro e estimar as necessidades dos órgãos. No sistema atual de preparar as estimativas, os dirigentes avaliam as necessidades das unidades administrativas sob sua direção e enviam as respectivas propostas aos superiores hierárquicos. Aí, as estimativas são criticadas, revistas, agregadas e enviadas a novo superior hierárquico. Êsse processo continua, até a final agregação, no *Bureau of the Budget*. Se uma estimativa é dividida e disseminada por diferentes partes do orçamento, isso tornará difícil ao legislador, posteriormente, saber em que relatório ou em que informação individual se há de basear para considerá-la. Sòmente se as tomadas de contas e os relatórios se basearam nas unidades administrativas, será possível avaliar a eficiência com que se desenvolveram os trabalhos pelos quais um indivíduo é responsável. Só haverá incentivo para os dirigentes, se êles souberem que os serviços sob sua responsabilidade podem ser considerados tanto em conjunto com os demais, como isoladamente. Sendo essa a base necessária para tomadas de contas e apresentação de relatórios, é de importância primacial que a apresentação do orçamento a ela se conforme. E' preciso que o orçamento apresente, em síntese, um esquema tão completo quanto possível da organização do govêrno. Êle deve revelar, num relance, quanto custam e como são custeados os Ministérios, Departamentos e outros órgãos,

as relações de uns com os outros, e o pessoal necessário a cada um. Se um orçamento fôr preparado convenientemente, poderá constituir demonstração de valor inestimável da estrutura do govêrno. Sem o conhecimento dessa estrutura, é impossível dispensar inteligente consideração às finanças nacionais".

Admitindo-se que *verba global* seja o total de dotações destinadas a uma repartição, a enumeração dessas verbas constituirá um passo decisivo para a representação da síntese ou do verdadeiro espêlho da organizaão administrativa preconizado por Willoughby.

Uma das principais vantagens do método de fazer a verba global coincidir com o total de recursos vinculados a uma unidade administrativa, é facilitar o conhecimento imediato de quanto custa ao govêrno manter cada repartição. Certas despesas, porém, que se não relacionam com o custeio das unidades administrativas, mas têm de ser efetuadas por intermédio de algumas delas, para atender a compromissos assumidos pelo govêrno, poderão, com propriedade, figurar no orçamento também como verbas globais. Se ficarem compreendidas no total das repartições, aumentarão, aparentemente, o custo destas, mas os quadros discriminativos fornecerão as devidas explicações. É o caso das despesas com os serviços da dívida pública. Êsses encargos, em nosso atual orçamento, já constituem uma verba. Num orçamento reestruturado, poderiam constituir uma *verba global,* se bem que aí o sentido da expressão não coincida com o que geralmente se lhe atribue de total de dotações para uma repartição. A verba global *dívida pública* figuraria no Ministério da Fazenda ao lado das verbas globais comuns (total das unidades administrativas) e de outras verbas globais "sui generis", como *inativos* e *pensionistas,* etc. As despesas de Inativos e Pensionistas, por exemplo, devem ser destacadas das que se destinam ao pagamento de pessoal em atividade. Modernamente, a palavra *pessoal,* em administração, tem um significado técnico peculiar, que envolve múltiplas idéias afins. Seria, até certo ponto, deturpar-lhe êsse sentido técnico fazer o vocábulo abranger inativos e pensionistas. É vantajoso, se não mesmo essencial, que as verbas globais concedidas às repartições representem seu custo. Incluindo-se nas dotações dos órgãos de pessoal dos Ministérios, ou nas dotações da Diretoria de Despesa Pública, recursos para pagamento de inativos e pensionistas, a impressão que se terá, vendo na lei orçamentária apenas verbas globais, é de que, conforme já se assinalou, tais repartições são de

elevadissimo custo. No entanto, poderão ter na realidade um custo reduzidissimo, se bem que por elas passem grandes importâncias destinadas à satisfação de compromissos de que não foram causa e dos quais, até só tomam conhecimento no papel de agentes pagadores. Nessas condições, os encargos gerais da União, de caráter permanente, deverão tambem ser considerados verbas globais. Quando, por qualquer conveniência, forem incluidos no total dos recursos distribuidos a uma unidade administrativa, os quadros discriminativos farão a devida separação.

5. *Unidades Administrativas*

Admitida a acepção proposta para *verba global*, as repercussões que o conceito de unidade administrativa terá sôbre os múltiplos aspectos da administração financeira exigem que, ao tentar estabelecê-lo, se tenham em vista numerosos fatores, entre os quais:

a) a posse pelo órgão (que tiver de ser considerado unidade administrativa) de um determinado programa de trabalho, inteiramente a seu cargo;

b) o nivel que ocupa na escala hierárquica das repartições;

c) o volume e a natureza do trabalho que executar;

d) as relações de posição geográfica ou organizacional, tais como: distância entre a unidade administrativa considerada e as repartições pagadoras ou entre ela e o órgão central de direção.

O fato de ser necessário considerar tantos elementos variáveis para caracterizar uma unidade administrativa (note-se: caracterizar, para fins orçamentários) não encoraja uma definição. Qualquer tentativa nesse sentido não passaria de uma fórmula vaga ou de uma limitação que só poderia produzir dificuldades futuras. O caminho que se apresenta é a elaboração de uma lista de órgãos que seriam considerados repartições para o efeito de figurarem na lei de meios com recursos próprios e por conseguinte constituirem *verbas globais*. Seria conveniente que se observasse o seguinte procedimento:

a) preparação de uma relação preliminar de órgãos da administração pública, contendo, entre outros informes que se fixariam oportunamente de modo mais minucioso, os seguintes: di-

visões e subdivisões; finalidade, natureza e volume do serviço e localização geográfica (não só do órgão principal como também das divisões e subdivisões);

b) análise pormenorizada dêsses elementos informativos para escolha dos órgãos que seriam considerados unidades administrativas tendo em vista os fatores já mencionados.

Elaborada a lista, não teria ela qualquer caráter de permanência ou longevidade. Ao contrário, deveria ser revista, periòdicamente, afim de que o orçamento acompanhasse "pari passu" a evolução da organização administrativa. Uma vez realizado êsse trabalho, poder-se-ia (para fins orçamentários ainda, tais como determinação de autoridade para empenhar despesas, emitir ordens de pagamento, preparar proposta para futuro exercício), estabelecer a seguinte definição, evidentemente, de caráter pragmático: unidade administrativa é o órgão que aparece na lei orçamentária constituindo com recursos próprios uma verba global.

Antes de se cogitar da nova estrutura formal do orçamento em conseqüência da fixação do conceito de *verba global — unidade administrativa,* é preciso, ainda, tratar dos itens da despesa a que se refere a Constituição.

A Constituição não dá qualquer sentido especial à palavra *item* quando a emprega a propósito dos quadros discriminativos. Do texto dos §§ 1.º e 2.º do art. 69, apenas se pode inferir, com segurança, que uma verba global, nos quadros discriminativos, se deve desdobrar em itens e que estes, portanto, são partes integrantes dela. Convencionalmente ter-se-ia que aceitar um tipo de classificação de despesas. Será perfeitamente possível, por exemplo, considerar itens de discriminação das despesas as rubricas equivalentes às verbas, consignações, subconsignações e alíneas atualmente usadas no orçamento brasileiro. As verbas globais poderiam subdividir-se, ainda, conforme propõe Buck para as "lump-sums", em classes intituladas "fixed charges" e "current expenses". Cada uma dessas classes poderia ser desdobrada em parágrafos correspondentes ou não a alguma classificação conhecida. Em suma, apresentam-se muitas hipóteses. O que se poderia dizer, com propriedade, é que quanto mais pormenorizada fôr a classificação e quanto mais minuciosos forem os itens, tanto mais se tornará difícil a ação dos administradores, porque a Constituição não lhes permite

fazer qualquer alteração nos quadros discriminativos das despesas. É verdade que o Presidente tem autoridade para ordenar a alteração, mediante proposta fundamentada do Departamento Administrativo. Mas, não parece aconselhável que, para possibilitar um contrôle demasiadamente rigoroso, se desça a minúcias muito grandes na elaboração dos quadros discriminativos das despesas, porque sempre que houver necessidade de modificações de somenos importância ter-se-á que ocupar a atenção do Presidente da República. Além dêsse absurdo, seria interessante assinalar os movimentos sem conta de servidores, formalidades e pareceres, que se tornariam necessários à análise e documentação de uma ordem presidencial para determinada unidade administrativa comprar um objeto melhor classificável numa rubrica do que em outra. Não se pode, evidentemente, alcançar o verdadeiro significado que a Constituição atribue aos itens discriminativos da despesa sem um estudo doutrinário capaz de ajustá-lo às bases do sistema de administração orçamentária que ela instituiu e cuja construção deverá ser completada pela legislação ordinária. Um estudo da evolução histórica da especialização e discriminação da despesa pública nas leis de meios, e de seu efeito prático sôbre a administração e as relações entre os Poderes, além de ser extremamente elucidativo das disposições constitucionais, permitirá concluir que, efetivamente, essas disposições assentaram os fundamentos de um sistema já bem concebido pela doutrina e consagrado pela experiência. Far-se-á, pois, com espírito de síntese, um breve ensaio nesse sentido nas linhas a seguir.

6. *Especialização ou discriminação das despesas*

Inicialmente convém esclarecer que ao vocábulo especialização se têm emprestado dois sentidos distintos. Para Stourm, por exemplo, a especialização consiste em isolar cada serviço do conjunto orçamentário, separando da massa geral da receita e despesa suas próprias rendas e gastos. Dêsse modo entendida, a especialização se opõe, como observa o próprio Stourm, ao princípio da universalidade. Conseqüentemente, não se poderia aplicar ao orçamento brasileiro, que deverá ser uno e universal, "incorporando-se obrigatòriamente à receita todos os tributos, rendas e suprimentos de fundos, incluídas na despesa tôdas as dotações necessárias ao custeio dos serviços públicos (Constituição art. 68)".

A especialização, assim conceituada, oferece algumas vantagens de ordem técnica, especialmente nos serviços de natureza industrial, porque permite saber, pela simples inspeção do orçamento, se o órgão opera em regime de "deficit", de "superavit" ou de equilíbrio. Tais considerações não são, porém, as que mais importam no serviço público, onde, exceto nos casos dos monopólios fiscais, o lucro é secundário. Por outro lado, o "superavit" ou o "deficit" são inexpressivos, por si mesmos, nesses casos. Podem ser causados, por exemplo, por tarifa excessivamente elevada ou intencionalmente baixa, neste último caso para colocar o serviço ao alcance de classes menos favorecidas, com o fim de generalizar ou estimular seu uso etc.

Embora a especialização, no sentido fixado por Stourm, seja inconstitucional no orçamento brasileiro, ela existirá de fato, se forem considerados os orçamentos das entidades autárquicas ou paraestatais, que constituem formas especiais de administração autônoma e descentralizada de determinadas "aziendas" integrantes do patrimônio da União. Êsses orçamentos, por fôrça do Decreto-lei n. 5.570, de 10-6-43, figurarão como "anexos" do Orçamento Geral da República e deverão, provàvelmente, ser incluídos também no "Sumário Geral", pelos totais de receita e despesa, conforme recomenda Buck, entre outros autores.

Se a especialização, no sentido acima referido é inconstitucional, torna-se lícito indagar da significação dêsse vocábulo segundo o texto do art. 69 e seus parágrafos da Carta de 1937. Parece possível afirmar que especialização e discriminação da despesa, nesses dispositivos, são expressões sinônimas. Sua repetição no texto contitucional visou apenas a esclarecer o pensamento do legislador. Ambos os vocábulos teriam idêntico sentido, oposto, (porém, complementar), à idéia de verba global. Também parece possível concluir que a Constituição, ao afastar da lei de meios e incluir apenas no orçamento preparado pelo Executivo a minuciosa discriminação da despesa, visou a instituir um dos fundamentos do sistema de administração orçamentária conveniente à eficiência dos serviços públicos, sistema cujas outras bases se encontrariam em especial na criação de um órgão diretamente subordinado ao Presidente da República, para o fim de elaborar o orçamento e controlar sua execução.

A discriminação da despesa no texto da lei orçamentária, com efeito, especialmente se as disposições desta têm caráter mandatório, é meio de contrôle do Legislativo sôbre o Executivo, tanto mais rigoroso quanto mais minuciosa fôr a especialização. A experiência, porém, revelou os inconvenientes dêsse contrôle quando levado a certos extremos e proporcionou um movimento de recuo, no sentido de conceder-se maior amplitude de ação ao Executivo, ainda que para êsse fim se torne necessário desenvolver novos processos de fiscalização dos atos da administração, que, aliás, não mais seriam examinados, apenas, para verificação da legalidade das despesas e fidelidade dos responsáveis, mas também e especialmente para julgamento do trabalho governamental em têrmos de resultados obtidos.

O trecho de Roure, a seguir transcrito, bem evidencia o propósito e algumas das conseqüências da excessiva especialização da despesa na lei de meios: "De fato, a única providência realmente eficiente em matéria de fiscalização orçamentária, por parte do Legislativo, tem sido a *fiscalização automática,* pela *especialização* cada vez mais acentuada da despesa pública, que produz os seus efeitos naturais independentemente da ação direta do parlamento. A antiga *votação englobada* das verbas da despesa dava margem aos maiores abusos, ainda agravado o mal com a permissão do estôrno. A especialização da despesa é a defesa única que a boa aplicação dos dinheiros públicos tem encontrado da parte do Congresso Nacional. Com a sua evolução, isto é, com a *discriminação* cada vez mais minuciosa das verbas da despesa, *divididas e subdivididas em rubricas, consignações e subconsignações,* quase chegando à individuação desejada pelos financistas do Império, tem-se feito mais pela verdade orçamentária do que com tôdas as leis de responsabilidade e tomada de contas votadas. O Código de Contabilidade ainda *tornou mais especializada a despesa, levando a discriminação ao limite máximo* e criando assim o que se poderia chamar a fiscalização automática".

Êsse trecho, além de demonstrar a finalidade da discriminação da despesa na lei de meios, também serve para fundamentar a afirmativa de que especialização e discriminação teriam idêntico sentido, oposto à idéia de verba global. Em nossa legislação anterior a 1937 igualmente se empregavam êstes têrmos como sinônimos, conforme se verifica da comparação dos dois artigos, a seguir

transcritos, do Regulamento Geral de Contabilidade Pública, de 1922, colhidos como exemplos que se poderiam multiplicar:

"Art. 54. Para organização da proposta de orçamento, remeterão os diversos ministérios ao da Fazenda, até 30 de abril, os seguintes elementos, além de quaisquer outras informações que possam ser pedidas pela Contadoria Central da República:

1.º tabelas explicativas de tôdas as verbas da despesa de cada ministério, de que constem detalhadamente:

. . . .

b) as despesas relativas ao material *discriminado por subconsignações* etc.

. . . .

Art. 57. Na proposta do orçamento a despesa será classificada por ministérios e verbas, significando respectivamente a administração e os serviços públicos. Nas tabelas explicativas que a acompanharão, as verbas serão divididas em consignações e subconsignações, exprimindo respectivamente a natureza e a *especialização daqueles serviços.*"

A especialização da despesa na França

Na França, a especialização ("specialité") da despesa era também idéia oposta à de dotação global. De longa data, nesse país, se havia compreendido o alcance da discriminação da despesa na lei de meios. É ilustrativo verificar como evoluiu ali a especialização da despesa, o que se fará acompanhando a exposição da matéria por Stourm, que depois de ter emprestado ao têrmo "spécialisation" o sentido já explicado, isto é, contrário à regra de universalidade, denominou "specialité" a discriminação da despesa na lei orçamentária. Informa aquele mestre que no orçamento francês (dividido em capítulos, em número superior a 1.000 para os onze ministérios) a "especialidade por capítulos significa dever cada um dêstes ser sancionado individualmente, mediante votação particular, o que lhes imprime a personalidade própria de uma dotação distinta, cujos limites estritos devem ser respeitados pelo poder Executivo".

A assembléia revolucionária a partir de 1789 não adotou o princípio da discriminação da despesa. Votou sempre, em bloco, as autorizações para os gastos públicos, por ignorar, sem dúvida, aquele princípio ou recurso que lhe facultaria boa parte dos meios de contrôle do Executivo. Durante o Consulado e o Império, continuaram as despesas a ser votadas em bloco. Só em 1817 começa a especialização dos gastos *por Ministério*, dentro dos quais conservou o Executivo inteiro arbítrio sôbre os créditos. Tal situação, que ainda facultava a êste Poder considerável largueza de ação, provocou reações parlamentares, e em 1827 o ministro Villèle estendeu a especialização a secções de ministério, secções que no orçamento de 1829 eram em número de 52. Continuaram, porém, as manifestações em favor de maior contrôle legislativo da despesa, mediante discriminação mais minuciosa. Em conseqüência, a revolução de 1830 instituiu, por lei, o voto por capítulos, que depois de sofrer algumas vicissitudes veio a implantar-se, definitivamente, por lei de 1871.

Sòmente seria possível formar idéia clara do grau de discriminação ou especialização instituído pelo voto *por capítulo*, mediante conceituação dêste. A lei francesa, porem, não forneceu elementos seguros para tal fim, de modo que o capítulo representa "uma personalidade convencional, móvel, incerta, que os poderes públicos podem ampliar ou restringir arbitràriamente; o número e a importância dos capítulos variam, constantemente, sem outro motivo que a vontade dos preparadores do orçamento". Em tal situação, o grau de especialização da despesa na lei de meios teria de ser em grande parte determinado pelas flutuações políticas, pela confiança do Parlamento no Executivo, pelos interêsses eleitorais de campanário, ocultos nas dotações destinadas a pequenos melhoramentos de caráter local etc. Por essas razões, apesar de que já se pudesse considerar o voto por capítulos como autorização das despesas por unidades administrativas (o capítulo, segundo elástica conceituação legal, "não poderia conter senão serviços correlatos ou da mesma natureza"), apesar disso, em 1883 tentou-se levar a maiores extremos a discriminação da despesa, pela instituição do voto de parágrafos e artigos, que eram subclasses dos capítulos. Essa idéia, entretanto, não conseguiu tornar-se vitoriosa, por que já então não se desconheciam os inconvenientes da minuciosa especialização da despesa na lei, entre os quais, se enumeravam :

1.º a perda de tempo nas sessões parlamentares para votação dos milhares de artigos, circunstância que dificultava a aprovação do orçamento em tempo;

2.º demasiadas subdivisões (observação de Thiers) conduziam a desperdício, pela natural tendência dos ordenadores a esgotar seus créditos;

3.º a discriminação mandatória e minuciosa das despesas na lei de meios equivale a transferir para as câmaras legislativas a função de administrar os serviços públicos.

Do que se disse resumidamente sôbre a discriminação e especialização da despesa na França pode-se concluir:

a) que, até certo ponto, a classificação da despesa na lei de meios se fazia por unidades administrativas;

b) que, dentro das dotações a estas destinadas, o Executivo tinha certa liberdade de ação;

c) que se tentou introduzir a especialização minuciosa e coercitiva na lei de meios, mas que tal iniciativa não prevaleceu, mesmo na época em que houve incontestável ascendência do Legislativo sôbre o Executivo.

É ainda importante consignar que a discriminação minuciosa da despesa, rejeitada em França como inconveniente à boa administração, alí não se agravaria com o registo prévio das ordens de pagamento pelo Tribunal de Contas, registo que, entre outras coisas, deveria subordinar-se à perfeita classificação da despesa, isto é, à observação das miúdas subclasses constantes das tabelas orçamentárias. Com efeito, o Tribunal de Contas francês, como é sabido, tem realizado apenas o registo "a posteriori" e nunca teve poderes de controle dos atos dos ordenadores de despesa.

A especialização da despesa na Inglaterra

O estudo da especialização e discriminação da despesa na Inglaterra é de grande interêsse, por parecer acentuada a influência do sistema britânico de administração orçamentária sôbre as disposições constitucionais de 1937, direta e indiretamente, isto é, por intermédio da doutrina e da prática americanas, sabidamente inspiradas na experiência inglesa.

Segundo informam Willoughby, Willoughby e Lindsay, que especialmente estudaram aquele sistema, a lei de meios é votada por partes, estas no total de 150, aproximadamente. Tais partes constituem verdadeiramente as "appropriations", isto é, as verbas, entre as quais não são permitidos os estornos e cujos totais não podem ser excedidos pelo Executivo durante a execução orçamentária. É de observar-se que tais verbas globais, os "votes", atingem aquele número se incluídos todos os ministérios. Os ministérios militares, porém, recebem suas dotações numa verba global para cada um, e entre estas dotações são permitidos os estornos, por se julgar que suas despesas são por natureza de difícil previsão e também porque as transposições são especialmente úteis para permitir os ajustamentos que se tornarem necessários durante o exercício. As verbas globais dos ministérios civis, por outro lado, são concedidas a unidades administrativas, exceto algumas que não constituem dotação de nenhuma repartição específica e sim encargos gerais do Govêrno. Êstes encargos, sob a denominação de "non-effetive services" incluem aposentadorias, pensões etc., e aparecem num título geral para todo o serviço civil e num subtítulo especial dentro de cada ministério militar.

Verificado que as dotações da lei de meios aparecem sob a forma de verbas globais às unidades administrativas, com as citadas exceções dos "non-effetive services", a questão que imediatamente se propõe é saber o grau de especialização ou discriminação da despesa dentro de cada unidade administrativa, e o efeito que essa especialização tem sôbre a administração das repartições.

As verbas globais, os "votes", se dividem em subtítulos "subheads", entre os quais pode o Executivo realizar estornos, que, entretanto, devem ser comunicados ao Parlamento. Isso exige que se instituam contas por subtítulos das verbas globais, contas essas que são fiscalizadas pelo "Comptroller and Auditor General", o qual age como órgão subordinado ao Parlamento. Uma vez que alguns subtítulos das verbas globais podem não ser dispendidos em sua totalidade, enquanto que outros podem ser excedidos mediante refôrço por via de estornos, com isso se concedem ao Executivo amplíssimos poderes sôbre a aplicação das dotações globais, na fase da execução do orçamento.

Mas ainda não foi explicado o em que consistem os subtítulos das verbas globais. São classes ainda relativamente amplas de des-

pesas abrangendo dotações para sub-unidades administrativas ou para certos fins, como "vencimentos, salários e gratificações", "despesas de viagens e eventuais" etc.

Entretanto, os subtítulos não são os últimos pormenores de que toma conhecimento o Parlamento. São-lhe, ainda, fornecidos quadros explicativos das "subheads", "a título meramente informativo" ("purely for purposes of information"). A importância dêsses quadros explicativos é grande para o Legislativo. Conquanto não possam seus itens constituir dotações ("appropriations") às repartições, facilitam, contudo, a boa compreensão do programa de trabalho do Govêrno e permitem fiscalizar a projetada aplicação dos dinheiros públicos. Constituem, por isso, os quadros de discriminação da despesa, manancial de especial interêsse para oposição parlamentar. Êles são cuidadosamente examinados por uma comissão de membros do Govêrno e da oposição ("Committee of the Whole House"), que estuda minuciosamente cada item de especialização.

Parece evidente a semelhança do sistema inglês com o instituído pela Constituição de 1937, de modo que se afigura útil, quando se procura precisar o sentido das expressões — especialização e discriminação da despesa — verificar o grau de particularização das informações prestadas pelo Executivo ao Parlamento, como esclarecimento para votação das verbas globais, e qual a significação dêsses quadros informativos como elementos de contrôle sôbre as repartições, na fase de execução da lei orçamentária.

Ficou esclarecido que as verbas globais são dotações às unidades administrativas ou importâncias destinadas a certos encargos gerais do Govêrno e que tais verbas se dividem em subclasses ("subheads"), as quais em parte correspondem às atuais "verbas" do orçamento brasileiro. Assim, por exemplo, à Verba 1 — Pessoal, corresponderiam, "mutatis-mutandis", as despesas com "vencimentos, salários e gratificações"; à subconsignação "transporte, passagens etc." da Verba 2 — Material e à Verba 4 — Eventuais, as "despesas de viagem e eventuais" etc.

Os elementos informativos, porém, fornecidos ao Parlamento para justificação dos totais das "subheads" são por vêzes mais particularizados do que as consignações e subconsignações das atuais verbas do orçamento brasileiro, porque se referem, especìficamente, à unidade administrativa a que se destina a verba global, e não cons-

tituem, como as consignações e subconsignações, classes padronizadas de despesas. Assim, a discriminação da despesa para esclarecimento do total previsto numa subclasse — "Vencimentos, salários e gratificações" inclue itens minuciosos e exclusivos da repartição, como os seguintes : "Mecânico para examinar na estação os explosivos para minas — £ 120"; "Gratificação ao mesmo para funcionar como vigia — 5s a week" etc.

Já foi assinalado que as primeiras subdivisões das verbas globais, as "subheads", podem ser alteradas pelo Executivo mediante estornos. Isso se faz, sempre, mediante parecer do Tesouro, que é uma repartição controladora, do tipo dos departamentos de administração geral, ao contrário do que seu nome parece indicar. A execução da despesa pelas repartições se opera segundo aqueles quadros informativos. Contudo, não se torna necessária a interferência do Tesouro senão quando o administrador deseja afastar-se dos itens de discriminação neles contidos, ou quando o próprio Tesouro julga conveniente, durante o exercício, alterar o plano prévio da despesa pública, por se ter evidenciado a conveniência de modificar o programa de trabalho do Govêrno. É de assinalar-se que os afastamentos dos quadros de discriminação não aprovados pelo Tesouro são glosados pelo órgão de tomada de contas e contrôle, o "Comptroller and Auditor General".

Em resumo : na Inglaterra, o contrôle absoluto do Executivo pelo Legislativo só se faz em têrmos amplos, por meio das verbas globais. Há, porém, minuciosa discriminação no que se poderia chamar orçamento administrativo, discriminação essa que deve ser observada na fase de execução da despesa. Os afastamentos dêsse programa minucioso podem, contudo, operar-se com relativa facilidade, precedendo parecer do Tesouro. Essas alteracões são fiscalizadas pelo Parlamento, por intermédio do "Comptroller and Auditor General", o qual age eficiente e discretamente, sem interferir com atos da administração e sem poder de suspender sua execução.

A especialização da despesa nos Estados Unidos

O estudo da experiência americana em relação à especialização ou discriminacão da despesa é de acentuado valor, não só pela riquíssima base de fatos em que se apóia (há elevadíssimo número

de unidades governamentais nos Estados Unidos) como também pela já assinalada razão de parecer evidente a influência exercida pelos ensinamentos de ingleses e americanos sôbre o legislador constituinte de 37, em matéria orçamentária.

A síntese dos abundantes elementos de informação relativos ao assunto, nos Estados Unidos, foi feita proficientemente por Buck, de modo que se torna fácil o trabalho de apresentar as conclusões. De início pode-se esclarecer que verba global e especialização de despesa são expressões que se podem traduzir por "lump sum appropriations" e "itemization of expenditure".

Aquela forma de se concederem fundos às unidades administrativas era procedimento geral, há cêrca de quarenta anos, nos Estados Unidos. Tal orientação, contudo, resultou não de decisões baseadas na observação de fatos, mas da falta de conhecimento de bons métodos orçamentários. É sabido, com efeito, que sistemas de administração orçamentária dignos dêsse nome sòmente vieram a estabelecer-se nos Estados Unidos depois da campanha dirigida por Willoughby, Cleveland e outros, campanha que culminou com a promulgação da "Budget and Accounting Act, 1921", pelo Govêrno federal americano. Anteriormente a essa data, não havia, pràticamente, administração orçamentária nos Estados Unidos, pois os esforços de Hamilton, Gallatin e outros para instituí-la, na época da Independência, perderam-se, por causas político-sociais muito profundas, entre as quais a inexperiência do presidencialismo.

Um dos defeitos da situação comum em diversas unidades de govêrno norte-americano, antes daquela lei, era o sistema de concessão de verbas globais às repartições, mas sem a instituição, paralelamente, de eficientes meios de contrôle de execução da despesa. A conseqüência foi uma generalizada corrupção, o uso das verbas para concessão de contratos de favor, para custeio de campanhas eleitorais etc. A primeira providências contra tal situação foi a minuciosa discriminação da despesa na lei de meios, providência aliás eficientíssima, em princípio, porque a especificação miúda dos objetos em que deviam ser aplicados os dinheiros públicos importou rigoroso contrôle dos responsáveis pela execução da despesa e suprimiu aqueles males. Entretanto, em pouco se verificou que o problema não fôra resolvido. Instituíra-se apenas uma medida de polícia, um instrumento puramente negativo, não um fator positivo de administração eficiente. Ao contrário, os fatos provaram que a de-

terminação muito antecipada, minuciosa e obrigatória de como deveria ser gasto o dinheiro equivalia a manietar os administradores, porque lhes tirava todo o poder de iniciativa e boa parte da responsabilidade, além de impedí-los de reajustar o plano de previsão, que é a lei orçamentária, às situações de fato supervenientes. A conseqüência foi a volta quase geral às dotações menos especializadas na lei de meios, por vêzes a verdadeiras verbas globais, como no exemplo citado por Buck da dotação para o Corpo de Bombeiros de Rochester, N.Y., que apenas se subdivide em duas parcelas: despesas correntes e obrigações fixas.

É certo que não se pode afirmar ter havido volta uniforme ao sistema das dotações globais. Por vêzes, uniformidade de orientação não existe até na mesma unidade governamental. Assim, por exemplo, o Congresso dos Estados Unidos costuma conceder a certas repartições dotações globais e a outras discriminadas. Uma situação intermediária é a concessão de verbas globais na lei de meios e de dotações especializadas no orçamento administrativo. A realização da despesa faz-se segundo a discriminação constante do orçamento e sob a supervisão de órgãos especiais de contrôle, auxiliares do Chefe do Executivo.

Conclusões aplicáveis ao sistema orçamentário brasileiro

Esta situação intermediária, vê-se claramente, é que parece haver inspirado o sistema instituído pela Constituição Brasileira de 1937. O rápido estudo acima feito, e o próprio texto de disposições constitucionais referentes ao orçamento, literalmente semelhantes a partes da citada lei americana ("Budget and Accounting Act, 1921"), evidenciam que o sistema brasileiro de administração orçamentária pretende basear-se em princípios adotados ou preconizados, principalmente, pelas experiências e doutrinas anglo-americanas.

Torna-se, portanto, interessante, quando se estuda a especialização ou discriminação da despesa, verificar (como se fêz em relação ao orçamento inglês) se a prática americana já chegou a conclusões relativamente ao grau conveniente de discriminação da despesa, especialmente quando essa discriminação vai servir de instrumento de contrôle do administrador. Infelizmente, nada existe de-

finitivamente estabelecido a êsse respeito. Como observa Buck, trata-se de questão ligada ao grau de perfeição atingido pelo sistema de administração financeira e pelos métodos gerais de govêrno. Quanto melhores forem uns e outros, tanto menos discriminadas devem ser as dotações, porque, correspondentemente, maior responsabilidade pode ser deferida ao administrador, sujeito a processos de contrôle mais eficientes, inclusive por não prejudicarem as operações administrativas. Êsse autor julga tão nocivo o contrôle obtido pela discriminação excessiva da despesa, que aconselha suprimí-lo ainda quando não se possa promover sua substituição por outros e mais eficientes processos.

A especialização da despesa nos Estados Unidos costuma fazer-se por finalidade, objeto ou caráter da despesa. No primeiro caso, o dinheiro é concedido para determinada função — fiscalização de gêneros alimentícios, por exemplo. Se essa função é atribuída a determinado órgão, a especialização equivale a dotação concedida à unidade administrativa incumbida de atingir a finalidade, e o sistema é vantajoso. No caso contrário, isto é, quando diversos órgãos intervêm para desempenhar a função, a dotação feita a esta pode ser desviada para fins diversos e a fiscalização contábil não demonstrará o fato. Pode-se, porém, remover o inconveniente exigindo-se prévio programa de trabalho. Vê-se, neste caso, que o sistema se assemelha ao de certas dotações do orçamento brasileiro, cuja aplicação depende de preliminar aprovação, pelo Presidente da República, de projetos de obras ou verdadeiros programas de ação, submetidos à sua apreciação pelos órgãos interessados.

Na especialização por objeto, determinam-se as coisas ou serviços que devem ser comprados — classes de materiais, serviços de funcionários ou de estranhos etc.

A discriminação por caráter separa as despesas em : *inversões de capital, pagamento de dívida, despesas correntes e obrigações diversas.* Esta última discriminação é a que Buck julga preferível, segundo a experiência americana, *contanto que a administração possua um programa de trabalho que se execute mediante o sistema de "allotments"*. A prática dos "allotments" ou "apportionments", precioso recurso de contrôle da execução orçamentária, ainda não aplicado no Brasil, será estudada em outra parte dêste relatório. Agora se trata, porém, da especialização ou discriminação da despesa, e parece já ser possível formular as conclusões aplicáveis

ao caso brasileiro, observadas as circunstâncias do momento, legais e de fato.

Já se demonstrou que "verba global" é uma expressão de extensão variável assim como o seriam os vocábulos "especialização" e "discriminação" da despesa. Isso seria verdadeiro ainda quando preferido o conceito de verba global como dotação única a uma unidade administrativa, o que aliás foi recomendado. E nesta hipótese ficaria por determinar a extensão ou o grau de especialização ou discriminação que, para efeito de contrôle do Executivo ou para informação do Legislativo deveria ser estabelecido no orçamento administrativo, não na lei de meios.

Verificou-se também:

a) Em relação à Inglaterra:

1.º) que por meio do orçamento preparado pelo Executivo o Parlamento inglês é minuciosamente informado dos objetos a que se destinarão os fundos concedidos;

2.º) que o Parlamento concede verbas globais às unidades administrativas, estabelecendo, em certos casos, uma especialização correspondente, em parte, às atuais verbas do orçamento brasileiro, e que entre as classes dessa especialização o Executivo pode realizar estornos;

3.º) que a execução da despesa se faz segundo os quadros de discriminação que serviram de elemento de informação ao Legislativo;

4.º) que um órgão de administração geral (o Tesouro) controla a execução orçamentária segundo aqueles quadros e que isso significa que os administradores precisam obter a sanção do Tesouro para realizar despesas, mas aquela sanção, na prática, pressupõe-se concedida quando os administradores não pretendem afastar-se da discriminação que fôra prèviamente estabelecida:

5.º) que o Tesouro, por iniciativa própria, pode modificar os quadros de discriminação;

b) Em relação à prática geral americana:

1.º) que é recomendado o sistema de dotações globais às unidades administrativas, desde que se estabeleçam meios eficientes de contrôle da execução orçamentária;

2.º) que estabelecidos êsses meios deve, provàvelmente, a especialização restringir-se apenas ao caráter da despesa (inversão de capital, dívida pública, despesas de custeio e obrigações fixas);

3.º) que tal orientação requer o estabelecimento do contrôle mediante "allotments" e programas prévios de trabalho. Êsse contrôle deve ser atribuição de órgão auxiliar do Executivo.

À luz dêsses ensinamentos, que orientação deveria tomar a administração orçamentária brasileira? Já se preconizou a dotação global às unidades administrativas na lei de meios. Por outro lado, vigora no orçamento federal e poderia continuar vigorando, embora passível de aperfeiçoamento, a especialização da despesa por verbas (Pessoal, Material, Serviços e Encargos, Eventuais e Dívida Pública) que se subdividem em consignações e subconsignações, o que equivale ao estabelecimento da discriminação "por objeto", isto é, por coisas ou serviços específicos que devam ser comprados. Conseqüentemente, os ajustamentos (transposições, estornos) que se devam fazer nos quadros de discriminação da despesa, na fase de execução do orçamento, mediante decretos executivos, precedidos de parecer do Departamento Administrativo, diriam respeito a questões por vezes de diminuta importância e que não deveriam talvez merecer a atenção pessoal do Presidente da República, nem se sujeitarem às delongas inevitáveis, quando se centraliza o estudo de assuntos referentes a repartições situadas a imensas distâncias e também freqüentemente incapazes de justificar, de modo satisfatório, as necessidades emergentes de afastamento do programa de ação que fôra incorporado no orçamento administrativo. Entretanto, já se estabeleceu em princípio, embora embrionàriamente, um sistema de órgãos de contrôle da execução do orçamento, constituído pela Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda e por repartições ministeriais, em especial as Divisões de Orçamento dos Departamentos de Administração dos Ministérios. Parece, pois, que seria razoável estabelecer certa divisão de trabalho, de modo que o órgão central, a Comissão de Orçamento ou futuramente a Divisão de Orçamento do D.A.S.P., controlasse apenas a execução orçamentária em têrmos de questões de maior importância, deixando-se, possìvelmente, aos Ministérios a verificação da aplicação de dotações "por objeto". — Assim, talvez conviesse deixar à Comissão de Orçamento o contrôle das despesas classificadas por caráter (segundo o

conceito fixado acima), mediante instalação de um sistema de "allotments".

São essas questões que, no momento, se propõem, mas cuja solução ainda dependerá de observações, talvez de ensaios, e sem dúvida da formação de pessoal capaz e do estabelecimento de adequados métodos de trabalho.

Entretanto, desde já, parece perfeitamente admissível conciliar a votação pelo Parlamento das verbas globais com a obediência ao princípio da especialização. A observância dêste não reside, pròpriamente, no fato de se incluírem quadros discriminativos da despesa no texto da lei orçamentária, porque, assim, qualquer alteração nesses quadros só poderia ser efetuada pelo Poder Legislativo. A obediência ao princípio consiste, principalmente, em elaborar o programa financeiro com base numa descrição minuciosa dos gastos. Depois de votada a lei, que aprova as verbas globais, assim justificadas, poderia, em seguida, aquele plano, ao ser executado, sofrer transposições de parcelas, respeitados os limites das verbas globais, de conformidade com os imprevistos e novas necessidades que surgissem no decorrer do exercício.

Aceitando-se tal critério, poder-se-ia concluir:

a) os quadros discriminativos de despesa, que acompanhassem a lei orçamentária, teriam valor apenas explicativo e serviriam de roteiro aos administradores, que poderiam aplicar seus recursos dentro das especificações dêles constantes, promovendo, porém, as necessárias transposições sempre que houvesse necessidade, sem alterar, porém, os limites das Verbas Globais.

b) os quadros que acompanhassem a lei orçamentária teriam poder coercitivo sôbre os administradores, se bem que êsse poder coercitivo não promanasse da lei e, por conseguinte do Legislativo, que lhe fixou os contornos gerais, mas, sim, de uma determinação superior do Chefe do Executivo, expressa por um decreto. A liberdade aos administradores para modificar, em parte, os programas iniciais de ação, com que fundamentaram suas solicitações de recursos — apresentaria a vantagem de permitir-lhes resolver, com maior rapidez, e talvez mais eficiência, os problemas de suas repartições. Mas, seria necessário que todos possuíssem elevada noção de responsabilidade, irrepreensível capacidade profissional, perfeita compre-

ensão dos problemas a seu cargo e, acima de tudo, uma qualidade imponderável, mas de alto valor, que, comumente, se chama espírito público. Mesmo, porém, na segunda hipótese, os administradores que preencherem essas exigências não encontrarão dificuldades para promover a alteração nos quadros demonstrativos das despesas. Bastar-lhes-á tomar, em tempo, as providências tendentes à obtenção da autorização presidencial.

Êsse regime de maior contrôle, previsto, aliás, na Constituição, parece conveniente ao nosso sistema orçamentário, uma vez que a administração pública brasileira, nesta fase de amplo desenvolvimento que atravessa, possìvelmente não se acha ainda apta a utilizar meios de ação tão sumários quanto os admitidos pela hipótese de promoverem os próprios administradores as alterações nos quadros discriminativos. Êsses quadros são necessários, imprescindíveis mesmo, para a estimativa racional das verbas e elaboração do plano financeiro anual do Govêrno. Sem êles os grandes números do orçamento seriam apenas séries de algarismos enfileirados, sem qualquer valor representativo, fixados sem base lógica e portanto arbitrários.

Uma discriminação minuciosa (porém, maleável), constitue um roteiro seguro para aqueles que solicitarem ou tiverem de gastar os fundos públicos. Os quadros que contêm a discriminação por itens da despesa estarão sempre a lembrar aos administradores suas responsabilidades de todo dia. Do mesmo modo, os órgãos incumbidos de fiscalizar a execução orçamentária, os órgãos que devem acompanhar de perto o sucesso das administrações em função do bom emprêgo que fazem dos recursos de que dispõem, têm, nos quadros discriminativos das despesas, verdadeiros programas de trabalho que lhes permitirão avaliar, não só do ponto de vista da legalidade, mas também, e principalmente, do ponto de vista da eficiência, a realização da despesa pública. Se os chefes de repartições são chamados a colaborar na elaboração dos quadros discriminativos da despesa, isso os obrigará a pensar, de fato, no que pretendem realizar, a examinar as necessidades reais dos órgãos que dirigem, e, finalmente, a fazer com que as atividades administrativas funcionem à base de determinados programas de trabalho, de que os resultados possam ser fàcilmente controlados em termos de economia ou de efetivos benefícios à coletividade.

7. *Repercussões da sugerida estrutura orçamentária na contabilização da despesa*

A execução do orçamento segundo os novos moldes sugeridos para a discriminação da despesa exigirá ligeira alteração nos métodos de escrituração. Com efeito, a contabilidade, refletindo a discriminação orçamentária, apresenta, atualmente, a despesa classificada por Ministérios ou órgãos diretamente subordinados ao Presidente da República e, a seguir, dentro dêstes, por verbas, consignações e subconsignações. As unidades administrativas figuram, em posição secundária, dentro das subconsignações. Por isto, torna-se difícil na apuração da despesa, caracterizar, claramente, não só os totais das repartições, como também as parcelas das subconsignações que lhes foram atribuídas. Entretanto, diante da codificação adotada no atual orçamento, se a contabilização se fizer por processo mecânico, tais resultados poderão ser obtidos pelas duas formas diferentes. O que é certo, porém, é que, adotados os novos modelos, a escrituração deverá ser feita de maneira a que a unidade administrativa assuma o título principal. A outra repercussão desses modelos na contabilidade far-se-á sentir no processo de distribuição e redistribuição dos créditos. De acôrdo com a rotina, publicada a lei do orçamento, organizam, presentemente, os Ministérios, as tabelas de distribuição dos créditos às repartições e submetem-nas à aprovação do Tribunal de Contas. Êste procedimento, que, outrora, se justificava, quando não havia um perfeito sistema de centralização das contas públicas, ultimamente tem-se tornado mais prejudicial do que favorável ao contrôle da execução orçamentária. E tanto isto é certo que os principais créditos orçamentários, isto é, os relacionados com atividades normais e permanentes (tais como pagamento de pessoal e aquisição de material) consideram-se, por lei especial, automàticamente distribuídos aos órgãos de pessoal e ao Departamento Federal de Compras. Outras leis especiais têm sido promulgadas para estender o processo de distribuição automática a diversos créditos, afim de evitar desnecessárias protelações na sua utilização. Disto se conclue que se tornará indispensável uma revisão nos métodos que hoje vigoram nesse particular. Assim, poder-se-á admitir que, após a publicação do decreto que aprovar os quadros da discriminação das despesas, todos os créditos constantes dos mesmos quadros serão automàticamente registados pelo Tribunal de Contas e distribuídos às unidades administra-

tivas a que tiverem sido consignados. A distribuição, porém, dêsses mesmos créditos às repartições pagadoras far-se-ia por intermédio dos ministros de Estado ou dirigentes dos órgãos diretamente subordinados ao Presidente da República, de acôrdo com tabelas que elaborassem e encaminhassem à Contadoria Geral da República. Essas tabelas seriam organizadas : *a*) pelas Divisões e Serviços de Pessoal, quanto às dotações compreendidas na Verba 1 — Pessoal, excetuadas as relativas a Inativos e Pensionistas ; *b*) pelas Divisões ou Serviços de Material, quanto às dotações compreendidas na Verba 2 — Material ; c) pelas Divisões de Orçamento quanto às dotações compreendidas nas Verbas 3 — Serviços e Encargos — e 4 — Eventuais; *d*) pela Diretoria da Despesa Pública, quanto às dotações compreendidas na Verba 5 — Dívida Pública — e, excepcionalmente, nas rubricas Inativos e Pensionistas da Verba 1 — Pessoal. Dentro dos limites da discriminação das despesas e de acôrdo com as necessidades dos serviços, a repartição que figurasse nos quadros discriminativos como unidade administrativa poderia propor, na forma supra-indicada, a redistribuição às suas dependências de parcelas dos créditos que lhes fôssem consignados. Igual procedimento caberia aos Serviços de Pessoal e de Material com relação às diferentes repartições do mesmo Ministério ou órgão diretamente subordinado ao Presidente da República, quanto aos créditos que lhes fôssem concedidos sob a forma de centralização. Os Ministros de Estado e dirigentes dos órgãos diretamente subordinados ao Presidente da República, respeitadas as sugestões feitas relativamente às Divisões ou Serviços de Pessoal, Material, Orçamento e Diretoria da Despesa Pública, poderiam delegar competência aos chefes de outros Serviços sob sua jurisdição para que promovessem a remessa à Contadoria Geral da República das tabelas e indicações de redistribuição de créditos às repartições pagadoras. Êsses atos de delegação de competência, assim como os que a suspendessem, deveriam ser publicados no *Diário Oficial,* e comunicados, imediatamente, à Contadoria Geral da República, para que produzissem plenamente os seus efeitos. As tabelas e indicações de redistribuição de créditos seriam remetidas pelos interessados, em quatro vias, à Contadoria Geral da República, que, depois de efetuar os registos e lançamentos e de tomar tôdas as providências para que fôssem efetivamente redistribuídos os créditos às repartições pagadoras, devolveria uma via à repartição de origem, remeteria uma via ao

Tribunal de Contas e outra à Comissão de Orçamento, com as devidas anotações, e ficaria com uma via para seus arquivos. Êste método de distribuição e redistribuição não modificaria, de modo algum, as disposições do decreto-lei n. 2.206, de 20-5-40, concernentes à distribuição automática dos créditos de material ao Departamento Federal de Compras, as disposições do decreto-lei número 4.185, de 16-3-42, relativas aos Ministérios Militares, bem como as disposições da legislação em vigor que disciplinam a distribuição das dotações para pessoal.

8. *Meios de evitar a abertura de créditos adicionais.*

Abundantemente e de longa data se tem insistido sôbre a necessidade de equilibrar-se o orçamento. Não se pode negar os perigos de uma longa série de orçamentos com vultosos *deficits*, especialmente se a receita não se aplica, em boa parte, a inversões de capital, a planos de melhoramentos. É certo, contudo, que, modernamente, se vem defendendo a teoria dos orçamentos cíclicos, pela qual se sustenta a conveniência de articular o plano de despesas públicas com os ciclos econômicos. De acôrdo com essa recente doutrina, deveriam os governos gastar mais e com apêlo ao crédito nas épocas de depressão, e restringir as despesas públicas nos períodos de prosperidade. Os orçamentos cíclicos, porém, são ainda apenas objeto de cogitações teóricas, sem embargo do *New Deal* e de alguns planos de obras públicas que visaram também a combater depressões econômicas, de modo que procurar o equilíbrio orçamentário parece que ainda deve ser uma séria, senão a primeira preocupação dos responsáveis pela elaboração do plano de despesas do Estado, especialmente em períodos de inflação. Mas que é orçamento equilibrado? Sem dúvida é o que assim se apresenta no começo e no fim do exercício. Pode, com efeito, não ter nenhuma significação um orçamento de despesas absolutamente cobertas pela receita prevista, se o govêrno superestimou suas rendas ou subestimou despesas inevitáveis. Por isso, os balanços do exercício deveriam merecer a mesma atenção que se dá ao orçamento como documento financeiro. E porque orçamento equilibrado é o que assim se apresenta no princípio e no fim do exercício, devem os *créditos adicionais* ser particularmente evitados.

Efetivamente, os créditos adicionais contribuem para desequilibrar o orçamento, pois não se tem conseguido fazer com que os

atos que os abrem indiquem os recursos para cobrí-los. O fato de contribuirem os créditos adicionais para criar ou aumentar os *deficits,* tem sido a causa principal de diversas medidas imaginadas para restringí-los aos casos inevitáveis. Algumas dessas providências são realmente eficientes, outras se revelaram absolutamente inócuas. Dentre tais recursos merecem breve referência os orçamentos retificativos, as transposições orçamentárias ou estornos, os fundos de reserva e o sistema de *allotments* ou *apportionments.*

Orçamento retificativo

O orçamento retificativo é elaborado em determinada época, durante o exercício, de acôrdo com a evolução das rendas e o aparecimento de novas despesas. O orçamento retificativo nunca foi, e nem deve ser adotado em nosso país. Êle apresentaria contra si, desde logo, a desvantagem de destruir a autoridade do orçamento primitivo. De fato, quando êste fôsse elaborado saber-se-ia, de antemão, que poderia ser retificado. Por conseguinte, não haveria muita preocupação de alcançar-se a exatidão nas previsões. Na França, era muito comum chamar, nas esferas parlamentares e administrativas, o orçamento retificativo de *próximo trem.* Assim, dizia-se, nesse país, que as despesas não autorizadas no orçamento inicial ficariam sob a promessa de serem autorizadas no segundo orçamento. A desvantagem da dualidade de orçamentos para o mesmo ano ressalta, à evidência, o aspecto desmoralizante dêsse processo de retificação.

O sistema de "allotments"

O sistema de *allotments* teve origem na prática orçamentária inglêsa, mas é hoje em geral adotado nos Estados Unidos, pelo govêrno federal e por numerosos estados e unidades locais.

Consiste o sistema em dividir as dotações por trimestre, de modo que os departamentos são forçados a manter as despesas dentro das parcelas assim fixadas. É oportuno esclarecer que as importâncias estabelecidas para cada trimestre não são iguais entre si. Ao contrário, costumam diferir, significativamente, pelo fato de se basearem em programas de trabalho, cuja execução raramente pode fazer-se mediante dispêndio uniforme das verbas. No caso

de a repartição gastar menos do que o loteado para um trimestre, os saldos podem ser transmitidos para o trimestre seguinte.

Convém notar que o plano de trabalho para fins de *allotments* é feito sôbre a soma já consignada na lei de meios, não se confundindo, portanto, com o outro plano de trabalho apresentado para justificar as estimativas de despesas, na fase de elaboração orçamentária.

O uso do *allotment system* ainda não se generalizou no Brasil. Recentemente, porem, pelo decreto-lei n. 4.185, de 16-3-42, foi instituido um regime a êle semelhante para vigorar nos ministérios militares.

A primeira vantagem de tal sistema é facultar um contrôle de despesas mais seguro. A repartição não pode fugir ao programa de trabalho que ela mesma se traçou e vê seus passos conhecidos com antecedência pelo órgão que exerce a supervisão geral. Qualquer pretendido excesso de despesa chega a conhecimento dos órgãos de contrôle a tempo de permitir medidas corretivas que evitem a suplementação de dotações.

A segunda vantagem é de permitir o contrôle, quando necessário, no sentido de manter o equilibrio orçamentário. O plano de *allotments* pode ser alterado para menos, no caso de se tornar conveniente restringir os gastos, por não ter a arrecadação correspondido à expectativa.

Uma terceira vantagem é a de permitir evitar as operações de crédito por antecipação da receita, pois, mediante *allotments* pode-se fazer coincidir as épocas de maiores despesas com as de arrecadação mais elevada.

Fundos de reserva

O *allotment system* é um processo de prática relativamente recente. Já o sistema dos fundos de reserva vem sendo empregado desde fins do século passado. Também aqui foram os ingleses os inovadores. Paralelamente ao orçamento votavam êles uma verba sem destinação precisa, que devia ser conservada em caixa. Quando no decorrer do exercício surgiam despesas imprevistas, lançava-se mão da verba : era o *civil contingencies fund*.

O nosso recente Plano de Obras e Equipamentos adotou, para experiência, até certo ponto, êsse processo. Em Estados da Amé-

rica do Norte, segundo informa A. E. Buck, tornou-se comum o emprêgo de fundos de reserva. Os orçamentos locais em Nova Jersey e Ohio destinam uma verba equivalente a três por cento do orçamento total para acudir aos imprevistos. Em Boston um *emergency fund* de meio milhão de dólares é votado anualmente na lei orçamentária, com a mesma finalidade. Noutros Estados, como o da Califórnia, o *reserve fund* tem não sòmente a finalidade de acudir às despesas imprevistas, como de reforçar as verbas insuficientemente dotadas (*contingencies for which no provision or insufficient provision has been made in the appropriation act*). Os fundos de reserva passariam então a ser uma medida para evitar não sòmente os créditos extraordinários como também os suplementares.

Transposições orçamentárias

As transposições orçamentárias visam ao aproveitamento dos saldos prováveis, das disponibilidades de dotações que se tornaram inaplicáveis, para suprir outras dotações que deixaram de corresponder às exigências dos fatos. Nossa Constituição admite êsse procedimento. Mas não tem sido usado devidamente. Se a transposição se dá para aproveitar o resíduo, o saldo, a disponibilidade, afim de se suprir outra dotação, não se trata, aparentemente, de uma despesa nova. Contudo, é possível, por exemplo, fazer uma transposição orçamentária pelo destaque de uma parcela da dotação *Inativos e Pensionistas,* que corresponde a uma despesa certa, para reforçar uma dotação relativa à aquisição de material. Se tal destaque fôr permitido, quando chegar nas proximidades do fim do exercício, o Govêrno terá de pedir uma suplementação à dotação para *Inativos*. O crédito suplementar que talvez fôsse recusado para a aquisição de material, não o seria, evidentemente, na ocasião em que ficasse positivado que se destinava ao pagamento de aposentados ou pensionistas. STOURM cita, a propósito das transposições (*virements de credits*) exemplos mais frisantes. Há, portanto, que regular o uso dêsse remédio admitido pela própria Constituição.

A transposição orçamentária é uma conseqüência natural da discriminação da despesa. Se a despesa é discriminada e caracterizada, por um objeto preciso, um quantitativo certo e uma determi-

nada repartição, só se torna legítima quando utilizada nestas condições. Ora, pode acontecer que uma das rubricas orçamentárias se tenha tornado insuficiente, enquanto noutra tenha havido excesso de previsão. Aí a correção poderá ser feita por transposição ou estorno. Mas, não se deve perder de vista que o abuso das transposições pode prejudicar completamente os trabalhos de estimativa da despesa. Quando se discute a oportunidade de determinada despesa, faz-se uma seleção. O trabalho do preparador do orçamento é selecionar as despesas necessárias em função de uma limitação prévia das disponibilidades financeiras. O Govêrno sabe que não pode, em determinado exercício, gastar mais de 7 bilhões, ainda que a sua receita esteja prevista em 6 bilhões e 500 milhões. Sabe o Govêrno que, pelos seus antecedentes financeiros, não está em condições de suportar um *deficit* superior a 500 milhões. Todo o trabalho orçamentário será dirigido, portanto, dentro dêsses limites. Mas, as operações orçamentárias começam no exame das previsões correspondentes aos programas de trabalho das repartições. Somados, êsses programas vão atingir, por exemplo, a oito bilhões. O trabalho do preparador do orçamento será selecionar as despesas mais oportunas, mais necessárias, segundo o supremo critério da conveniência pública. Acontece que, no uso dêsse critério, deixa de ser incluida determinada despesa, por não ter sido considerada oportuna no momento da elaboração orçamentária. Uma posterior transposição, não controlada, pode fazer com que uma repartição deixe de utilizar o crédito que lhe foi dado para o desempenho de determinada atividade administrativa e o aproveite na execução de outra atividade para a qual, segundo a seleção orçamentária, lhe fôra negado o crédito que solicilitara. Além disso, as transposições no decorrer do exercício perturbam não só os trabalhos de previsão como também o contrôle contábil. Mas, se os inconvenientes são, assim, manifestos, por que se justificam, então, as tranposições ? Pela razão já mencionada, de que um crédito adicional constitue, sempre, um aumento de despesa. Ora, todo aumento de despesa deveria ter uma contra partida que seria um aumento correspondente de receita. Como, frequentemente, não se pode atender ao princípio fiscal de que nenhum crédito deverá ser aberto sem indicação prévia dos recursos para suportá-lo, admitiu-se que a transposição cobriria a nova despesa, porque se servi-

ria de um saldo orçamentário. Embora tenha havido, em leis gerais e especiais, dispositivos a respeito da obrigatoriedade de indicar o Executivo ao Parlamento os meios para cobrir a nova despesa decorrente do crédito suplementar que lhe solicitasse, nunca se levou a sério tal obrigatoriedade. Costuma-se dizer que na Inglaterra quase sempre a abertura de um crédito adicional é acompanhada de indicação de recursos verdadeiros para suportá-lo. Sir Otto Niemeyer chegou a recomendar êste processo ao Tesouro Nacional brasileiro. A recomendação não era nova. Já era velha no Império. Mas continuou inócua. No Brasil, quando se abrem créditos suplementares, concorre-se para agravar o *deficit*, porque nunca se procuram, imediatamente, recursos para cobrí-los. O que justifica, porém, a abertura de créditos adicionais, não é a existência de recursos para sua cobertura; é a necessidade administrativa. Esta a alegação clássica.

A Constituição de 37 autoriza as transposições orçamentárias, no seu art. 69, § 2.º, que dispõe:

"Depois de votado o orçamento, se alterada a proposta do Govêrno, serão, na conformidade do vencido, modificados os quadros a que se refere o parágrafo anterior; e, mediante proposta fundamentada no Departamento Administrativo, o Presidente da República poderá autorizar, no decurso do ano, modificações nos quadros de discriminação ou especialização por itens, desde que para cada serviço não sejam excedidas as verbas globais votadas pelo Parlamento".

Tal o dispositivo que regula o *virement de credit* na legislação orçamentária federal e que assegura o grau de flexibilidade indispensável, para ajustamento das previsões aos fatos, na fase de execução do orçamento.

Os créditos suplementares e as transposições constituirão matéria de decreto presidencial, como os quadros de discriminação.

Verificado que a Constituição autoriza os estornos, sob a forma de modificações nos quadros de especialização ou discriminação da despesa, torna-se cabível indagar do meio pelo qual essas mo-

dificações devem ser feitas. Parece que o decreto executivo deverá ser o instrumento pelo qual o Presidente autorizará as transposições. Com efeito, o decreto, melhor que o simples despacho em processo, facilitará o contrôle contábil, pois conterá tôdas as especificações das rubricas orçamentárias atingidas pela medida e será publicado, tornando-se possível aos órgãos de contabilidade ou àqueles a que caibam outros tipos de contrôle tomar imediato conhecimento do fato para efetuar os registos e lançamentos, e determinar outras providências.

Além de permitir as transposições, a Constituição também faculta a inclusão, na lei orçamentária, de autorização para abertura de créditos suplementares. É de concluir-se que, ao conceder tais autorizações, fixe o Parlamento o limite para o total dos créditos. É de notar que, no art. 14, a Constituição concede ao Presidente da República a faculdade de livremente expedir decretos-leis sôbre a organização de Govêrno e da administração federal, o comando supremo e a organização das fôrças armadas, *observados, porém, os limites das dotações orçamentárias respectivas*. Também, no art. 69, § 2.º, é dada ao Executivo competência para modificar os quadros de discriminação da despesa, respeitados os limites das verbas globais votadas pelo Parlamento. Diante do exposto, parece claro que a Constituição não modificou o princípio tradicional de que a criação ou aumento da despesa pública é matéria de exclusiva competência do Legislativo. Autorizada, porém, na lei de meios, a importância máxima dos créditos suplementares, a abertura dêstes poderá ser feita, sem inconveniente, por decreto executivo. Não se tratará, com efeito, de criação de despesa nova, o que, mesmo por decreto-lei do Executivo, não se poderia fazer; mas, apenas, do uso, pelo Chefe do Govêrno, de recurso especificamente autorizado pelo Parlamento. A abertura do crédito suplementar dentro do limite fixado na lei de meios não a altera. Por conseguinte, não haveria necessidade de ser tal abertura realizada mediante ato legislativo (decreto-lei) da mesma natureza jurídica da lei orçamentária. Poderá, porém, dar-se o caso de se tornar necessária a abertura de créditos suplementares além do limite da autorização prèviamente concedida pelo Parlamento. Isso, evidentemente, importará aumento da despesa votada, de modo que somente um decreto-lei e não um decreto deverá ser expedido nesse caso.

9. *Modernas tendências do contrôle da execução orçamentária, aplicáveis aos novos modelos de discriminação da despesa*

Não é recente a concepção do orçamento como um plano de administração. Com efeito, CARRÉ DE MALBERG, entre outros, já assinalara essa significação essencial do plano de despesas do Govêrno. Mas, seus aspectos financeiros por muito tempo têm preponderado, obscurecendo a noção de que o dinheiro, como assinala PIGOU, relembrando velha observação de ADAM SMITH, é apenas a forma das finanças públicas, de que a substância seriam os materiais e serviços empregados na realização dos fins do Estado.

A preponderância dos aspectos financeiros do orçamento, até recentemente, parece ter sido conseqüência da natureza da ação governamental sob o domínio das idéias do liberalismo econômico. Segundo estas, os serviços públicos existiam, pràticamente, apenas para o exercício do poder de polícia, e relativamente poucos eram os seus resultados em têrmos de bem-estar público. A ação do Govêrno era, assim, antes negativa que positiva. Na época em que o melhor Govêrno seria o que menos governasse, e em que se acreditava ser a iniciativa particular a única fôrça criadora, era razoável a convicção de que a retirada de fundos da fortuna privada para custear serviços públicos constituía sempre um mal, que convinha reduzir ao mínimo. Conseqüência natural dessas idéias foi o estabelecimento de estrito contrôle parlamentar do Executivo em matéria de despesas, e de rigorosa fiscalização interna e externa, destinada a assegurar a fidelidade dos responsáveis por bens públicos. Reduzir ao mínimo, nas autorizações legislativas, o dispêndio do dinheiro do povo e prevenir a sua apropriação indébita pelos funcionários, eram as grandes preocupações. E, em conseqüência, os processos estabelecidos para contrôle da execução orçamentária foram os registos destinados a conter a despesa nas limitações dos créditos autorizados, a contabilização do dinheiro e outros valores, as tomadas de contas regulares e salteadas etc. Por certo, ninguém pensaria suprimir estas e outras medidas. Mas, hoje, já se compreende que elas são insuficientes. Não basta, com efeito, saber que as rendas públicas foram legalmente aplicadas e que a administração foi honesta. Pede-se muito mais. Pedem-se resultados, ou melhor, eficiência, isto é, serviço útil e que valha o que o povo pagou. A questão, posta nestes têrmos, é de extrema complexi-

dade. Com efeito, tratar-se-á, então, de medir a utilidade marginal do dinheiro e paralelamente de medir serviços. Cada um dêsses problemas é, em si mesmo, em grande parte, uma questão por resolver. Quanto à primeira, basta considerar, por um lado, que a medida da utilidade marginal da renda é ainda objeto de tentativas, como a do Prof. FISHER, e, por outro lado, que mesmo alguns adeptos da teoria neoclássica têm restrições quanto à sua aplicabilidade ao dinheiro. Assim (como informa BUEHLER), JOSIAH STAMP conclue que a utilidade marginal da renda diminue com o crescimento desta, mas nunca se aproxima de zero. Já o Prof. FAGAN, porém, duvida que a utilidade marginal da renda diminua, porque o dinheiro "é meio de obter poder e satisfazer vaidades, além de servir como instrumento de troca em relação a bens de consumo". Igualmente difícil é medir serviço. Em certos casos, o problema não parece de solução tão árdua. Figure-se o exemplo de um ginásio mantido pelo Govêrno e ver-se-á não ser difícil estimar o custo da instrução secundária ministrada a cada um de seus alunos. Mas, ainda ficará em grande parte desconhecido o valor do serviço. que dependerá da qualidade da instrução, de seus efeitos sôbre o físico e o moral dos que a receberam e de mais uma série de elementos de difícil ponderação. E ainda ficara por decidir se as verbas aplicadas ao ginásio não poderiam ter tido melhor emprêgo etc. Reconhecida, embora, a dificuldade de medir serviços, os responsáveis pelo planejamento das atividades administrativas e pelo contrôle da execução dos planos de administração não poderão deixar de aplicar-se à pesquisa das unidades de medida que lhes permitirão proceder inteligentemente nestes trabalhos.

Infelizmente, os resultados concretos a que já se chegou nesse particular são muito pouco significativos. Afora certos ensaios, como a monografia de RIDLEY e SIMON sôbre medida de atividadades municipais, publicada em 1938, são pràticamente inexistentes as obras especializadas sôbre o assunto. Parece, pois, que a Comissão de Orçamento e órgãos orçamentários dos ministérios aí têm um necessário campo de pesquisas.

Essas repartições especializadas, com efeito, deverão integrarse num sistema de que a cúpola será futuramente a Divisão de Orçamento do D.A.S.P., órgão de administração geral, destinado a promover maior economia e eficiência das repartições, e não órgão de administração financeira. Se àquela futura Divisão, em úl-

tima análise, competir a elaboração do orçamento e acompanhamento da sua execução, parece óbvio que terá de fazer isso em têrmos administrativos, de eficiência de serviço, de resultados de programas de trabalho, e não em têrmos de dinheiro, de finanças, de contrôle de fidelidade de agentes, de legalidade estrita de aplicação das rendas.

Essa conclusão parecerá mais evidente se fôr considerado que os órgãos primitivamente instituídos para êstes tipos de planejamento e contrôle (repartições fazendárias e de contabilidade, Tribunais de Contas etc.) continuaram a existir, e não se tem cogitado de extinguí-los ou reformá-los. Conseqüentemente, o sistema de repartições de administração orçamentária que já se começou a construir, com base na Constituição de 37, terá funções diversas das que competem àqueles órgãos. Caso contrário, haverá duplicidade de serviços, coisa que a própria Constituição expressamente manda combater, por intermédio do Departamento Administrativo a que se refere em seu art. 67.

Para fundamentar melhor a afirmativa feita acima, pode-se acrescentar que o contrôle de execução orçamentária, em têrmos de serviço prestado e não de dinheiro gasto, é atribuição normal de órgãos estrangeiros nos quais se inspiraram os criadores do D.A.S.P. Assim, no Tesouro Inglês, órgão de administração geral, os funcionários que controlam a execução orçamentária pelos ministérios são profundos conhecedores dos serviços dêstes e opinam sôbre questões de trabalho, essencialmente, não exclusivamente sôbre legalidade de despesa e fidelidade de servidores. O mesmo se observa em unidades de Govêrno local e estadual, e no próprio Govêrno federal dos Estados Unidos. Ainda recentemente, e em virtude do insuficiente desenvolvimento de técnicas especiais de medidas baseadas em relatórios, o Bureau de Orçamento americano instalou quatro escritórios locais no Este, Oeste, Sul e Norte daquele país, afim de tornar mais fácil a seus funcionários o exame *de visu* da execução de certos serviços públicos pelas repartições situadas em determinadas regiões.

É interessante observar que também já se cogita de estabelecer o contrôle externo da administração em termos de trabalho realizado, de resultados obtidos. Diversas, com efeito, são as referências, em obras doutrinárias, à necessidade da instituição dêsse tipo de contrôle por órgão ligado ao legislativo ou ao partido po-

lítico dominante, mediante criação de repartição que disponha do concurso de técnicos nas "atividades-fins" do Govêrno. Como realização prática das mais importantes, dêsse tipo, é digno de citar-se o *Rechmungschof*, instituído pela constituição de Weimar e que cumulava funções de contrôle legal e contábil com as de verificação da eficiência das repartições. Especialmente significativo, porém, é o *Rabkrin*, que fiscaliza as atividades dos órgãos de administração da Rússia Soviética. Êste órgão está aparelhado com numeroso grupo de técnicos, para o desempenho de suas atribuições e é descentralizado, pois que mantém agências regionais.

Outra questão importante, em matéria de contrôle da execução orçamentária, é a de estabelecer os limites convenientes da ação fiscalizadora da administração por órgãos externos a esta. Em relação a órgãos de contrôle da execução de programas de trabalho, a experiência é tão recente e as informações tão escassas, que se torna pràticamente impossível qualquer crítica ou conclusão baseada em fatos.

Sôbre os órgãos tradicionais de fiscalização da legalidade dos atos de despesa e da fidelidade de servidores (as instituições bem antigas de tomadas de contas) já existe, porém, volumoso acervo de informações e críticas autorizadas que permitem certas conclusões gerais. Com efeito, os estudos da matéria por STOURM, WILLOUGHBY, MANSFIELD etc., e a própria observação dos fatos em nosso país, parecem indicar que os órgãos fiscalizadores de caráter judiciário, pela sua posição jurídica e métodos de operação, não têm funcionado eficientemente. Quando se lhes atribue poder suspensivo, ainda que temporário e condicional, de atos do Executivo, criam-se problemas administrativos internos, com desprestígio da autoridade, e externos, de relações entre o órgão de contrôle e a administração. Os órgãos de tipo judiciário não têm igualmente servido com eficiência ao contrôle parlamentar.

Quanto aos órgãos fiscalizadores, que são virtualmente delegações do Legislativo, parece poder afirmar-se que êles têm operado satisfatòriamente para fins de fiscalização legal e contábil. No exemplo mais notável, que é o *Comptroller and Auditor General*, da Inglaterra, encontra-se um órgão subordinado à autoridade singular e com poderes apenas de inspeção, conselhos à administração e relatórios ao Legislativo.

A Comissão de Orçamento considera como uma de suas atribuições mais importantes o estudo de tôdas as questões que se relacionam com o estabelecimento de um sistema de administração orçamentária adequado às atuais necessidades do serviço público. Por essa razão, pretende incluir, como um dos pontos principais em seu programa de trabalho para 1944, a realização de estudos e pesquisas com o fim de iniciar o contrôle da execução do orçamento em têrmos de cumprimento de programas de administração. Possìvelmente, uma das medidas nesse sentido será a instalação do sistema de *allotments* ou *apportionments,* — cujos traços característicos e alcance prático já foram sumàriamente descritos em outra parte dêste relatório. Para êsse fim, muito contribuirá também a apresentação do orçamento segundo os novos modelos já descritos, porque êstes revelarão as unidades administrativas com a súmula de seus programas de trabalho e as dotações necessárias à sua satisfatória execução.

10. *Projeto de apresentação formal da despesa pública no futuro orçamento*

Após meticuloso exame das acepções que se podiam atribuir às expressões — *verba global* e *item de despesa* usadas pela Constituição, concluiu-se :

a) que verba global, com propriedade, deve ser entendida como o total de dotações de uma unidade administrativa;

b) que, relativamente aos itens de discriminação da despesa, é conveniente manter-se a atual classificação "por objeto" (considerando-se a verba global como um agregado de verbas, consignações, subconsignações e alíneas que aparecem no orçamento brasileiro dos cinco últimos anos), situação essa passível, porém, de aperfeiçoamento, de acôrdo com as pesquisas efetuadas pela Comissão de Orçamento e com as alterações que a prática indicar.

Em suma, fixados êsses conceitos, admitiu-se, necessàriamente, uma nova estrutura para o orçamento e, conseqüentemente, foram tomadas em consideração as repercussões que essa nova estrutura traria à contabilização das despesas e ao contrôle da execução orçamentária.

É oportuno, portanto, apresentar um exemplo da nova estrutura do orçamento, para que se torne mais compreensível. Inicialmente, há necessidade de distinguir a lei orçamentária, pròpriamente dita, dos quadros discriminativos, que constituirão um orçamento administrativo.

A lei orçamentária, de acôrdo com o disposto na Constituição, deverá conter, apenas, dispositivos gerais sôbre a receita prevista e a despesa fixada e, excepcionalmente, autorização para abertura de créditos suplementares e realização de operações de crédito por antecipação de receita, bem como dispositivos sôbre a aplicação do saldo ou o modo de cobrir o *deficit*.

Não poderá a lei, de modo algum, tornar partes integrantes dela os quadros de discriminação da despesa. Êsses quadros serão elaborados, modificados e alterados pelo Presidente da República, dentro dos limites das verbas globais fixados na lei de meios.

A seguir aparece, apenas a título de exemplo, um modêlo da Lei Orçamentária, segundo a forma que deveria ter, de acôrdo com o novo conceito de verba global exposto neste Relatório :

MODÊLO DE LEI ORÇAMENTÁRIA

Orça a Receita e fixa a Despesa Geral da República para o Exercício de 1944

O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o art. 180 da Constituição, decreta :

Art. 1.º Fica aprovado o Orçamento Geral da República dos Estados Unidos do Brasil para o exercício de 1944, em que a Receita é estimada em seis bilhões, quatrocentos e trinta milhões duzentos e trinta e três mil cruzeiros (Cr$ 6.430.233.000,00) e a Despesa é fixada em seis bilhões, quatrocentos e três milhões, quinhentos e trinta e um mil novecentos e dez cruzeiros.... (Cr$ 6.403.531.910,00).

Art. 2.º A Receita será realizada com o produto do que fôr arrecadado sob os seguintes títulos e subtítulos, na forma da legislação respectiva e das especificações constantes do quadro seguinte :

RENDA ORDINÁRIA	Cr$	Cr$
I — RENDAS TRIBUTÁRIAS	5.319.480.000,00	
II — RENDAS PATRIMONIAIS	9.500.000,00	
III — RENDAS INDUSTRIAIS	356.141.000,00	
IV — DIVERSAS RENDAS	257.972.000,00	5.943.093.000,00
RENDA EXTRAORDINÁRIA		487.140.000,00
(*) TOTAL DA RECEITA		6.430.233.000,00

Art. 3.º A Despesa distribuir-se-á do seguinte modo, para satisfação dos encargos da União, custeio e manutenção dos serviços públicos :

Presidência da República		2.496.800,00
Departamento Administrativo do Serviço Público		16.181.900,00
Departamento de Imprensa e Propaganda		14.501.760,00
Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística		21.040.000,00
Conselho Federal de Comércio Exterior		1.882.700,00
Conselho de Imigração e Colonização		470.900,00
Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica		1.504.000,00
Conselho Nacional do Petróleo		50.021.000,00
Conselho de Segurança Nacional		495.640,00
Coordenação da Mobilização Econômica		11.453.800,00
Comissão Central de Requisições		407.100,00
MINISTÉRIO DA AERONÁUTICA		
Serviço de Fazenda da Aeronáutica		535.854.690,00
MINISTÉRIO DA AGRICULTURA		
Gabinete do Ministro	881.180,00	
Consultoria Jurídica	5.500,00	
Comissão de Eficiência	131.300,00	
Departamento de Administração :		
Diretoria Geral	25.050,00	
Biblioteca	24.020,00	
Divisão do Material	1.407.100,00	
Divisão de Obras	266.860,00	
Divisão do Orçamento	1.869.450,00	
Divisão do Pessoal	65.816.030,00	
Serviço de Comunicações	293.950,00	
Tesouraria	84.220,00	
Secção de Segurança Nacional	80.680,00	
Centro Nacional de Ensino e Pesquisas Agronômicas :		
Diretoria Geral	1.976.160,00	
Cursos de Aperfeiçoamento e Especialização	2.118.025,00	
Escola Nacional de Agronomia	2.275.805,00	

(*) Na lei seguir-se-à a atual especificação da Receita.

Escola Nacional de Veterinária ..	1.130.840,00
Instituto de [illegible]	1.[illegible]
Instituto de Experimentação Agrícola ..	11.191.530,00
Instituto Nacional de [illegible] .	1.[illegible]
Instituto de Química Agrícola ...	1.017.500,00
Laboratório Central de [illegible]	4.[illegible]
Comissão Nacional de [illegible]	175.[illegible]
Conselho de Fiscalização das Expedições Artísticas e Científicas no Brasil ..	40.340,00
Conselho Florestal Federal ..	68.[illegible]
Conselho Nacional de Caça	37.[illegible]
Conselho Nacional de Pesca	4.[illegible]
Conselho Nacional de Proteção aos Índios	1.234.700,00
Comissão Especial Revisora de Títulos de Terras	36.000,00
Departamento Nacional de Produção Animal:	
Diretoria Geral	365.870,00
Divisão de Caça e Pesca	4.202.420,00
Divisão de Defesa Sanitária Animal ..	6.298.900,00
Divisão de Fomento da Produção Animal	[illegible]
Divisão de Inspeção de Produção de Origem Animal	4.443.600,00
Instituto de Biologia Animal	1.747.570,00
Departamento Nacional da Produção Mineral:	
Diretoria Geral	1.121.110,00
Divisão de Águas	9.398.120,00
Divisão de Fomento da Produção Mineral	4.458.670,00
Divisão de Geologia e Mineralogia	1.629.650,00
Laboratório da Produção Mineral	2.134.110,00
Departamento Nacional da Produção Vegetal:	
Diretoria Geral	403.350,00
Divisão de Defesa Sanitária Vegetal ..	5.953.400,00
Divisão de Fomento da Produção Vegetal	27.542.250,00
Divisão de Terras e Colonização	5.098.050,00
Serviço de Economia Rural	5.679.900,00
Serviço de Estatística da Produção	825.060,00
Serviço de Fiscalização do Comércio de Farinhas	1.[illegible]
Serviço Florestal	5.835.800,00
Serviço de Informação Agrícola	2.364.700,00
Serviço de Meteorologia	6.406.900,00
Serviço de Proteção aos Índios	10.504.170,00
Superintendência do Ensino Agrícola e Veterinário	11.[illegible]
Instituto Agronômico do Norte	4.366.100,00

TOTAL DO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA 236.146.310,00

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E SAÚDE etc., etc.

....

....

TOTAL DA DESPESA 6.403.531.910,00

Art. 4.º Os [illegible] por itens da despesa serão aprovados por decreto do Presidente da República.

Parágrafo único. No [illegible] êsses quadros [illegible] poderão ser modificados por [illegible] do Serviço Público, desde que não sejam [illegible], para cada Serviço, as verbas globais fixadas neste decreto-lei.

Art. 5.º Fica o Ministro da Fazenda [illegible] a realizar as operações de crédito que se tornarem necessárias até o limite de um [illegible] de cruzeiros (Cr$ 1.000.000.000,00), por antecipação da Receita.

Art. 6.º Fica autorizada a abertura, por decreto do Presidente da República, de créditos suplementares [illegible] (Cr$ [illegible]) às diversas dotações constantes dos quadros discriminativos da [illegible].

Art. 7.º Revogam-se as disposições em contrário.

Rio de Janeiro etc.

Vista a projetada forma de apresentação do texto da lei orçamentária, pode-se, agora, tratar dos quadros discriminativos da despesa, que deverão, de acôrdo com o sistema descrito e sugerido, ser apresentados juntamente com uma mensagem presidencial ao Legislativo (ou documento que a substitua) e terão a precedê-los, para facilitar-lhes a análise, diversas tabelas, devidamente comentadas, em que a despesa seja recapitulada sob vários pontos de vista. Todos êsses quadros terão, inicialmente, o valor de elementos de informação ao Legislativo, para que possa votar as verbas globais. Publicada, porém, a lei de meios, serão transformados em objeto de decreto presidencial, passando, então, a ter caráter mandatório, sôbre o administrador, e sòmente poderão ser alterados por novos decretos do Presidente da República, mediante parecer fundamentado do Departamento Administrativo do Serviço Público. As tabelas complementares, destinadas a recapitular a despesa segundo vários pontos de vista, com as respectivas análises e interpretações, constituem assunto que se estudará oportunamente. Mas os quadros pròpriamente ditos de discriminação da despesa, obedecerão, provisòriamente, à classificação "por objeto" atualmente em vigor no orçamento brasileiro.

O nome da unidade administrativa neles figurará como título principal, dentro do respectivo Ministério ou órgão diretamente subordinado ao Presidente da República, seguido, imediatamente, da verba global que na lei orçamentária lhe tenha sido atribuída, e de um resumo das suas funções e dos programas de trabalho que pretende executar no exercício. Êsse resumo terá por fim deixar bem claro o emprêgo dos dinheiros públicos concedidos à repartição para os seus gastos. Logo após aparecerá o quadro de discriminação dos créditos, de acôrdo com as ementas orçamentárias atualmente em vigor.

A título de exemplo, aparece a seguir um trecho dos quadros de discriminação da despesa, extraído de um volume especial anexo ao presente Relatório, onde figuram as dotações realmente concedidas no Orçamento para 1944.

MINISTÉRIO DA VIAÇÃO E OBRAS PÚBLICAS

GABINETE DO MINISTRO — CR$ 524.480,00

O gabinete do Ministro se compõe de um grupo de auxiliares, pertencentes ou estranhos aos quadros do funcionalismo, que se encarregam de receber e transmitir as ordens do titular da pasta, bem como de prestar a êste, como agentes de sua imediata confiança, colaboração e assistência na sua representação política e social

Quadro de discriminação da despesa:

VERBA 1 — PESSOAL	
III — VANTAGENS	
17 — Grat. de represent. de Gab.	250.000
Total da Consignação III.......	250.000
IV — INDENIZAÇÕES	
22 — Ajuda de custo..........	62.500
23 — Diárias	24.000
Total da Consignação IV	86.500
Total da Verba 1............	336.500
VERBA 2 — MATERIAL	
I — MATERIAL PERMANENTE	
03 — Livros, fichas, etc.	3.000
13 — Móveis e arts., etc.	10.000
Total da Consignação I......	13.000
II — MATERIAL DE CONSUMO	
17 — Arts. de exped., etc.	18.000
Total da Consignação II........	18.000
III — DIVERSAS DESPESAS	
32 — Assinatura de órgãos, etc.	980
33 — Assinatura de recortes, etc.	6.000
Total da Consignação III	6.980
Total da Verba 2...........	37.980
VERBA 3 — SERVIÇOS E ENCARGOS	
28 — Recepções, etc.	100.000
Total da Verba 3	100.000
VERBA 4 — EVENTUAIS	
I — DIVERSOS	
01 — Despesas imprevistas, etc. .	50.000
Total da Verba 4............	50.000
RESUMO	
Verba 1 — Pessoal	336.500
Verba 2 — Material	37.980
Verba 3 — Serviços e Encargos..	100.000
Verba 4 — Eventuais	50.000
Total	524.480

COMISSÃO DE EFICIÊNCIA — CR$ 149.460,00

Criada pela lei n. 284, de 28-10-36, e posteriormente reorganizada pelos decretos-leis ns. 579, de 30-7-38, e 3.569, de 29-8-41, a Comissão é subordinada administrativamente ao Ministro e tècnicamente ao D.A.S.P., obedecendo seus trabalhos às normas

traçadas pelo decreto n. 9.491 de 27-5-42 ("Regimento Padrão das Comissões de Eficiência dos Ministérios Civís").

É sua finalidade o estudo contínuo e pormenorizado da organização, condições, normas e métodos de trabalho das repartições do Ministério, com o objetivo de possibilitar maior economia e eficiência na execução dos serviços.

Para isso elabora e submete à apreciação do D.A.S.P. planos de novas organizações, quando é o caso, colaborando, ainda, com o Departamento, na orientação e assistência técnica necessárias à implantação das reformas.

Em 1944, pretende a C. E., cumprindo as disposições legais e regulamentares por que se rege, prosseguir no estudo da organização dos diversos serviços do Ministério, realizando, para tal, inspeções e levantamentos que se tornem necessários e elaborando os projetos respectivos. As dotações concedidas se destinam ao pagamento do pessoal indispensável a êsses trabalhos e ao custeio de material de expediente.

Quadro de discriminação da despesa:

VERBA 1 — PESSOAL	
II — PESSOAL EXTRANUMERÁRIO	
05 — Mensalistas	14.400
Total da Consignação II	14.400
III — VANTAGENS	
09 — Funções gratificadas	33.000
Total da Consignação III	33.000
IV — INDENIZAÇÕES	
22 — Ajuda de custo	37.500
23 — Diárias	24.000
Total da Consignação IV	61.500
Total da Verba 1	108.900
VERBA 2 — MATERIAL	
I — MATERIAL PERMANENTE	
03 — Livros, fichas, etc.	3.000
13 — Móveis, etc.	6.000
Total da Consignação I	9.000
II — MATERIAL DE CONSUMO	
17 — Arts. de exped., etc.	10.000
Total da Consignação II	10.000
III — DIVERSAS DESPESAS	
32 — Assinatura de órgãos, etc.	560
35 — Despesas miudas, etc.	3.000
41 — Passagens, etc.	18.000
Total da Consignação III	21.560
Total da Verba 2	40.560
RESUMO	
Verba 1 — Pessoal	108.900
Verba 2 — Material	40.560
Total	149.460

DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO

Foi criado pelo decreto-lei n. 3.232, de 5 de maio de 1941 e instalado em 29 de maio do mesmo ano.

Como ainda não tenha sido expedido seu Regimento, o serviço vem se mantendo conforme a situação anterior dos órgãos que passaram a integrá-lo, com as indispensáveis adaptações.

Está diretamente subordinado ao Ministro da Viação e Obras Públicas.

Suas dependências são:

a) Biblioteca;

b) Divisão do Material;

c) Divisão do Orçamento;

d) Divisão do Pessoal;

e) Portaria;

f) Serviço de Comunicações;

g) Tesouraria.

Seu campo de ação, suas finalidades e atribuições, embora não estejam ainda definidos em Regimento próprio, podem ser considerados como de centralização, orientação, execução e fiscalização de todos os serviços administrativos do Ministério.

Diretoria Geral — CR$ 13.120,00

Quadro de discriminação da despesa:

VERBA 1 — PESSOAL	
III — VANTAGENS	
09 — Funções gratificadas	8.400
Total da Consignação III.......	8.400
V — OUTRAS DESPESAS COM PESSOAL	
26 — Diferença de vencimentos ..	1.800
Total da Consignação V........	1.800
Total da Verba 1	10.200
VERBA 2 — MATERIAL	
I — MATERIAL PERMANENTE	
03 — Livros, fichas, etc.	1.000
Total da Consignação I........	1.000
II — MATERIAL DE CONSUMO	
17 — Arts. de expediente, etc. .	1.500
Total da Consignação II........	1.500
III — DIVERSAS DESPESAS	
32 — Assinatura de órgãos, etc.	420
Total da Consignação III.......	420
Total da Verba 2	2.920
RESUMO	
Verba 1 — Pessoal	10.200
Verba 2 — Material	2.920
Total	13.120

Biblioteca — CR$ 31.090,00

Mantém coleções de livros e outros impressos, sendo especializada em assuntos de que trata o Ministério. Além disso reune obras relativas à legislação em geral e à legislação de obras públicas e viação em especial; ementários e fichários.

Em 1944 seu programa consiste principalmente em:

a) conservação das coleções que já possue;
b) aquisição de novos exemplares;
c) aperfeiçoamento dos serviços de catalogação,, ementários, e outros fichários destinados a tornar mais fáceis as consultas e melhor informar os consulentes.

Quadro de discriminação da despesa:

VERBA 1 — PESSOAL	
II — PESSOAL EXTRANUMERÁRIO	
05 — Mensalistas	6.600
Total da Consignação II........	6.600
Total da Verba 1	6.600
VERBA 2 — MATERIAL	
I — MATERIAL PERMANENTE	
03 — Livros, fichas, etc.	10.000
13 — Móveis, etc.	10.000
Total da Consignação I	20.000
II — MATERIAL DE CONSUMO	
17 — Arts. de expediente, etc. .	2.000
Total da Consignação II........	2.000
III — DIVERSAS DESPESAS	
32 — Assinatura de órgãos, etc.	490
38 — Publicações, etc.	2.000
Total da Consignação III	2.490
Total da Verba 2	24.490
RESUMO	
Verba 1 — Pessoal	6.600
Verba 2 — Material............	24.490
Total	31.090

Divisão do Material CR$ 796.300,00

Tem por finalidade a coordenação sistemática, a execução e a fiscalização das medidas de caráter administrativo, econômico e financeiro, relativas ao material do Ministério.

Em 1944, além de manter seus habituais serviços, decorrentes daquelas funções, pretende a Divisão realizar alguns trabalhos extraordinários, que são:

a) isolamento térmico do edifício do Ministério (importância estimada para completar o serviço iniciado, para cuja execução foi insuficiente a dotação de 1943, em virtude do aumento de preços dos materiais empregados);

b) pintura a óleo das esquadrias externas do edifício;

c) reforma de dois elevadores, que servem o edifício, incluindo a substituição das portas atuais de manejo penoso, por portas automáticas. (A dotação pedida correrá à conta de dotação própria, subconsignação 03, do Plano de Obras e Equipamentos).

Quadro de discriminação da despesa:

VERBA 1 — PESSOAL

II — PESSOAL EXTRANUMERÁRIO	
04 — Contratados	33.600
05 — Mensalistas	120.600
06 — Diaristas	19.200
07 — Tarefeiros	45.000
Total da Consignação II	218.400
III — VANTAGENS	
09 — Funções gratificadas	20.400
12 — Gratificações p. serv. extr.	5.200
Total da Consignação III	25.600
Total da Verba 1	244.000

VERBA 2 — MATERIAL

I — MATERIAL PERMANENTE	
03 — Livros, fichas, etc.	41.350
04 — Máquinas, motores, etc.	10.000
13 — Móveis, etc.	5.000
Total da Consignação I	56.350
II — MATERIAL DE CONSUMO	
17 — Artigos de exped., etc.	10.000
19 — Combustíveis, etc.	146.000
25 — Matérias primas, etc.	25.000
28 — Vestuários, etc.	71.500
Total da Consignação II	252.500
III — DIVERSAS DESPESAS	
30 — Água, etc.	50.000
32 — Assinatura de órgãos, etc.	2.450
35 — Despesas miudas, etc.	50.000
38 — Publicações, etc.	20.000
40 — Ligeiros reparos, etc.	50.000
41 — Passagens, etc.	36.000
42 — Telefones, etc.	35.000
Total da Consignação III	243.450
Total da Verba 2	552.300

RESUMO

Verba 1 — Pessoal	244.000
Verba 2 — Material	552.300
Total	796.300

Divisão do Orçamento CR$ 224.550,00

A Divisão do Orçamento, que ainda não tem seus trabalhos regimentados, mantém os serviços anteriormente atribuídos à extinta Diretoria Geral de Contabilidade.

De um modo geral, coordena os elementos estatísticos das atividades dos órgãos do Ministério, relacionados com o custo dos serviços; verifica a receita arrecadada e a despesa realizada; escritura créditos, processa despesas e efetua o contrôle das verbas 3 e 4 e das dotações para obras e equipamentos.

Quadro de discriminação da despesa:

VERBA 1 — PESSOAL	
II — PESSOAL EXTRANUMERÁRIO	
05 — Mensalistas	195.600
Total da Consignação II	195.600
III — VANTAGENS	
09 — Funções gratificadas	4.200
12 — Gratificação p. serv. extra.	7.800
Total da Consignação III	12.000
Total da Verba 1	207.600
VERBA 2 — MATERIAL	
I — MATERIAL PERMANENTE	
03 — Livros, fichas, etc.	550
13 — Moveis, etc.	3.000
Total da Consignação I	3.550
II — MATERIAL DE CONSUMO	
17 — Arts. de exped., etc.	12.000
Total da Consignação II	12.000
III — DIVERSAS DESPESAS	
32 — Assinatura de órgãos, etc. ..	1.400
Total da Consignação III	1.400
Total da Verba 2	16.950

RESUMO

Verba 1 — Pessoal	207.600
Verba 2 — Material	16.950
Total	224.550

Divisão do Pessoal — CR$ 57.052.850,00

A antiga Diretoria Geral de Expediente passou a denominar-se Serviço do Pessoal em virtude do decreto-lei n. 204, de 25-1-938. Seu Regimento foi baixado com o decreto n. 2.296, de 29-1-938. Pelo decreto-lei n. 3.163, de 31-3-941, foi transformado em Divisão do Pessoal. O funcionamento dos serviços e secções regionais do Pessoal do Ministério foi regulamentado pelo decreto n. 3.082, de 17-9-938.

São os seguintes os órgãos auxiliares e tècnicamente subordinados à D.P.V.:

a) SRP-2 — Departamento dos Correios e Telégrafos;
b) SRP-4 — Rêde de Viação Cearense;
c) SRP-5 — Viação Férrea Federal Leste Brasileiro.

Êsses são os serviços regionais. As secções regionais são as seguintes:

a) SRP- 6 — Departamento Nacional de Estradas de Ferro;
b) SRP- 7 — Departamento Nacional de Pôrtos e Navegação;
c) SIP- 8 — Inspetoria Federal de Obras Contra as Sêcas;
d) SRP-10 — Inspetoria Geral de Iluminação;
e) SRP-11 — Departamento Nacional de Estradas de Rodagem;
f) SRP-12 — Departamento Nacional de Obras de Saneamento;
g) SRP-13 — Estrada de Ferro São Luiz a Teresina;
h) SRP-14 — Estrada de Ferro Central do Rio Grande do Norte;
i) SRP-17 — Estrada de Ferro Goiaz;
j) SRP-47 — Estrada de Ferro Bahia e Minas;
k) SRP-48 — Estrada de Ferro Bragança;
l) SRP-49 — Estrada de Ferro Tocantins;
m) SRP-50 — Estrada de Ferro Maricá;
n) SRP-51 — Estrada de Ferro São Paulo-Rio Grande;
o) SRP-52 — Estrada de Ferro D. Teresa Cristina;
p) SRP-53 — Estrada de Ferro Madeira-Mamoré;
q) SRP-54 — Rêde de Viação Paraná-Santa Catarina.

A Divisão do Pessoal está incumbida da coordenação sistemática dos assuntos relativos aos funcionários públicos civis e aos extranumerários, bem como da execução e fiscalização das medidas de caráter administrativo, econômico e financeiro que a seu respeito forem adotadas. Necessário se faz notar que as dotações atribuidas às

subconsignações 01 — Pessoal Permanente, 08 — Novas Admissões, 25 — Substituições e 27 — Abono Familiar, atendem a todo o Ministério, não constituindo, portanto, despesa exclusiva da Divisão.

Quadro de discriminação da despesa:

VERBA 1 — PESSOAL	
I — PESSOAL PERMANENTE	
01 — Pessoal Permanente	
Quadro I	19.204.600
Total da Consignação I	19.204.600
II — PESSOAL EXTRANUMERÁRIO	
05 — Mensalistas	411.600
07 — Tarefeiros	60.000
08 — Novas admissões, etc.	1.278.800
Total da Consignação II	1.750.400
III — VANTAGENS	
09 — Funções gratificadas	25.800
12 — Gratificações p. serv. extr.	13.000
Total da Consignação III	38.800
IV — INDENIZAÇÕES	
22 — Ajuda de custo	6.250
23 — Diárias	9.600
Total da Consignação IV	15.850
V — OUTRAS DESPESAS COM PESSOAL	
25 — Substituïções	260.000
26 — Diferença de vencimentos	3.240
27 — Abono familiar	35.500.000
Total da Consignação V	35.763.240
Total da Verba 1	56.772.890

VERBA 2 — MATERIAL	
I — MATERIAL PERMANENTE	
03 — Livros ,etc.	8.000
13 — Móveis, etc.	5.000
Total da Consignação I	13.000
II — MATERIAL DE CONSUMO	
17 — Arts. de expediente, etc.	30.000
25 — Matérias primas, etc.	8.000
26 — Produtos químicos, etc.	40.000
28 — Vestuários, etc.	1.000
Total da Consignação II	79.000
III — DIVERSAS DESPESAS	
32 — Assinatura de órgãos, etc.	1.960
35 — Despesas miudas, etc.	1.000
38 — Publicações, etc.	30.000
41 — Passagens, etc.	5.000
Total da Consignação III	37.960
Total da Verba 2	129.960
VERBA 3 — SERVIÇOS E ENCARGOS	
36 — Serviços contratuais	150.000
Total da Verba 3	150.000
RESUMO	
Verba 1 — Pessoal	56.772.890
Verba 2 — Material	129.960
Verba 3 — Serviços e Encargos	150.000
Total	57.052.850

Portaria CR$ 511.260,00

Tem sob sua responsabilidade a carpintaria, secções de mecânica, pintura, lustração e o serviço de limpeza e asseio em geral. Incumbe-se da guarda e conservação dos bens móveis e imóveis do Ministério e do contrôle de ponto e serviço de 129 servidores, entre funcionários e extranumerários mensalistas e diaristas. Tem a seu cargo o recebimento de tôda correspondência dirigida ao Ministro bem como a entrega de todo o expediente aos outros órgãos federais, estaduais e municipais, localizados no Distrito Federal, providenciando, ainda, as remessas feitas pelo correio para lugares mais longínquos.

Quadro de discriminação da despesa:

VERBA 1 — PESSOAL	
II — PESSOAL EXTRANUMERÁRIO	
05 — Mensalistas	208.200
06 — Diaristas	270.000
Total da Consignação II	478.200
III — VANTAGENS	
12 — Gratificações p. serv. extra.	13.000
Total da Consignação III	13.000
V — OUTRAS DESPESAS COM PESSOAL	
26 — Diferença de vencimentos	360
Total da Consignação V	360
Total da Verba 1	491.560

VERBA 2 — MATERIAL

II — MATERIAL DE CONSUMO

17 — Arts. de exped., etc.	4.000
Total da Consignação II........	4.000

III — DIVERSAS DESPESAS

30 — Água, etc.	15.000
32 — Assinatura de órgãos, etc. ..	700
Total da Consignação III	15.700
Total da Verba 2	19.700

RESUMO

Verba 1 — Pessoal	491.560
Verba 2 — Material	19.700
Total	511.260

Serviço de Comunicações CR$ 236.170,00

Não tendo o D.A. regimento, o Serviço de Comunicações funciona provisòriamente de acôrdo com normas baixadas na Portaria n. 14, de novembro de 1931, do Ministro. São suas funções principais:

a) recebimento, exame e registro de papéis recebidos pelo Serviço e pela Portaria;
b) recebimento e registro de papéis vindos da Secretaria do Palácio Presidencial;
c) recebimento e registro de papéis vindos do Gabinete do Ministro;
d) transcrição datilográfica de todos os papéis fichados;
e) conferência das fichas;
f) distribuição dos papéis ao Gabinete e aos diferentes órgãos do D.A.;
g) organização e movimentação do fichário;
h) recebimento e remessa de papéis, dos e para os diferentes órgãos do D.A., Gabinete, Comissões, etc.;
i) organização e preparo do expediente a ser publicado no **Diário Oficial**;
j) numeração e expedição de exposições de motivos, avisos, ofícios, cartas, telegramas, etc.;
k) confecção dos mapas com resumo das fichas;
l) conferências dos mesmos;
m) arquivamento de processos;
n) revisão do mesmo, a partir, geralmente, de um ano já decorrido e durante o qual possam ter ocorrido falhas, em virtude da movimentação dos diversos maços;
o) separação e organização dos papéis de mais de 30 anos, a serem recolhidos ao Arquivo Nacional.

Quadro de discriminação da despesa:

VERBA 1 — PESSOAL

II — PESSOAL EXTRANUMERÁRIO

05 — Mensalistas	189.000
Total da Consignação II........	189.000

III — VANTAGENS

09 — Funções gratificadas	6.600
12 — Grat. p. serv. extraordinário	13.000
Total da Consignação III	19.600

V — OUTRAS DESPESAS COM PESSOAL

26 — Diferença de vencimentos ..	1.200
Total da Consignação V........	1.200
Total da Verba 1...........	209.800

VERBA 2 — MATERIAL

I — MATERIAL PERMANENTE

03 — Livros, fichas, etc.	600
13 — Móveis, etc.	5.000
Total da Consignação I	5.600

II — MATERIAL DE CONSUMO

17 — Artigos de expediente, etc.	20.000
Total da Consignação II........	20.000

III — DIVERSAS DESPESAS

32 — Assinatura de órgãos, etc. ..	770
Total da Consignação III.......	770
Total da Verba 2	26.370

RESUMO

Verba 1 — Pessoal	209.800
Verba 2 — Material	26.370
Total	236.170

Teesouraria CR$ 44.080,00

Além dos pagamentos à conta da Verba 2 — Material, Consignação III, Diversas Despesas; parte da Verba 3 — Serviços e Encargos, de algumas repartições, à Tesouraria incumbe pagar, no Distrito Federal, a todos os funcionários do Quadro I e extranumerários de repartições sediadas nesta capital e regiões circunvizinhas.

Por convir, sobremaneira, aos interêsses dos serviços, embora com maiores encargos para a Tesouraria, esta efetua os pagamentos no local, nas próprias salas ou dependências de trabalho dos servidores.

Quadro de discriminação da despesa:

VERBA 1 — PESSOAL	
II — PESSOAL EXTRANUMERÁRIO	
05 — Mensalistas	28.800
Total da Consignação II	28.800
III — VANTAGENS	
12 — Gratificação p. serv. extra.	6.500
19 — Auxílio para diferenças de caixa	6.000
Total da Consignação III	12.500
Total da Verba 1	41.300

VERBA 2 — MATERIAL	
II — MATERIAL DE CONSUMO	
17 — Arts. de exped., etc.	2.500
Total da Consignação II	2.500
III — DIVERSAS DESPESAS	
32 — Assinatura de órgãos, etc.	280
Total da Consignação III	280
Total da Verba 2	2.780
RESUMO	
Verba 1 — Pessoal	41.300
Verba 2 — Material	2.780
Total	44.080

SECÇÃO DE SEGURANÇA NACIONAL CR$ 114.220,00

Organizada pelo decreto n. 4.696, de 22-9-39, a Secção de Segurança Nacional é subordinada ao Ministro de Estado.

São suas funções:

a) estudar os problemas da segurança nacional relacionados com os assuntos de que trata o Ministério;

b) centralizar, na esfera de competência do M.V.O.P., tôdas as questões relativas à segurança nacional, principalmente as concernentes ao papel que cabe ao Ministério desempenhar em tempo de guerra, elaborando, para tal, os planos de reorganização e de administração que, eventualmente, devam ser postos em prática; transformando órgãos existentes; criando órgãos novos; e definindo as atribuições dos diversos órgãos ministeriais;

c) propôr ao Ministro o programa de ação do Ministério, em tempo de guerra;

d) assegurar as relações entre o Ministério e a Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional.

Quadro de discriminação da despesa:

VERBA 1 — PESSOAL	
II — PESSOAL EXTRANUMERÁRIO	
05 — Mensalistas	19.800
Total da Consignação II	19.800
III — VANTAGENS	
12 — Gratif. p. serv. extra.	13.000
Total da Consignação III	13.000
IV — INDENIZAÇÕES	
23 — Diárias	24.000
Total da Consignação IV	24.000
Total da Verba 1	56.800

VERBA 2 — MATERIAL	
03 — Livros, fichas, etc.	8.000
13 — Móveis, etc.	20.000
Total da Consignação I	28.000
II — MATERIAL DE CONSUMO	
17 — Arts. de exped., etc.	9.000
Total da Consignação II	9.000

TERCEIRA PARTE

A DESPESA FEDERAL SEGUNDO AS PRINCIPAIS ATIVIDADES GOVERNAMENTAIS E OS ÓRGÃOS QUE AS REALIZAM

O VOLUME DA DESPESA NO ORÇAMENTO DE 1944

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA E ÓRGÃOS ANEXOS

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO
DEPARTAMENTO DE IMPRENSA E PROPAGANDA
INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA
CONSELHO FEDERAL DE COMÉRCIO EXTERIOR
CONSELHO DE IMIGRAÇÃO E COLONIZAÇÃO
CONSELHO NACIONAL DE ÁGUAS E ENERGIA ELÉTRICA
CONSELHO NACIONAL DO PETRÓLEO
CONSELHO DE SEGURANÇA NACIONAL
COORDENAÇÃO DA MOBILIZAÇÃO ECONÔMICA
COMISSÃO CENTRAL DE REQUISIÇÕES

MINISTÉRIOS CIVIS

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E SAÚDE
MINISTÉRIO DA FAZENDA
MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E NEGÓCIOS INTERIORES
MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES
MINISTÉRIO DO TRABALHO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO
MINISTÉRIO DA VIAÇÃO E OBRAS PÚBLICAS

MINISTÉRIOS MILITARES

MINISTÉRIO DA AERONÁUTICA
MINISTÉRIO DA GUERRA
MINISTÉRIO DA MARINHA

Capítulo cinco

O VOLUME DA DESPESA NO ORÇAMENTO PARA 1944

AS propostas orçamentárias para 1944, apresentadas pelas unidades administrativas à Comissão de Orçamento, atingiam, inicialmente, isto é, antes da discussão e revisão, a Cr$ .... 7.053.327.135,00. Esta cifra total representava um aumento de despesa no valor de Cr$ 1.783.166.256,00 sôbre o Orçamento de 1943. Após a análise minuciosa a que foram submetidas as propostas, de acôrdo com os métodos de trabalho desta Comissão, já bastante divulgados, desde logo se verificou a possibilidade de sofrerem sensível redução. Com efeito, durante as discussões com os chefes das repartições, para o ajustamento dos créditos solicitados às verdadeiras necessidades dos serviços, pôde a Comissão preparar um esbôço do Orçamento de 1944, com uma despesa total estimada em Cr$ 6.520.231.070,00. A redução, portanto, operada no total da despesa inicialmente proposta pelas unidades administrativas, era de Cr$ 533.096.065,00. Ainda, assim, o aumento de despesa sôbre o Orçamento de 1943 seria de Cr$ .... 1.250.070.191,00 ou 23%.

Como sempre acontece, a Comissão fêz, em tempo, compreender às unidades administrativas que deveriam elaborar suas propostas orçamentárias para 1944 em função de seus programas de trabalho. Não estabeleceu, ao remeter-lhes os impressos para êsse fim, nenhuma restrição. Apenas requereu, para facilitar o estudo das quantias de que efetivamente necessitassem, justificação minuciosa e informações completas a respeito das diversas operações que, ordinàriamente, pretendessem executar para atingir, satisfatòriamente, suas finalidades.

A experiência colhida nos entendimentos cordiais e permanentes entre esta Comissão e tôdas as repartições federais tem desen-

volvido cada vez mais a convicção de que a elaboração orçamentária é uma tarefa coletiva, de que participam todos os responsáveis pelo funcionamento das diversas unidades administrativas. Assim, a coleta recíproca de informações e a ação conjunta para a obtenção das soluções rápidas dos mais variados problemas governamentais têm constituído a norma elementar da cooperação que todos se esforçam em manter, para que o processo orçamentário se aperfeiçoe continuamente.

Ora, as discussões entre os chefes de Serviços e a Comissão de Orçamento se fazem, portanto, à base de conclusões lógicas e resultados concretos, que decorrem da análise franca e objetiva de fartos elementos informativos. Se êstes, muitas vêzes, concorrem para que se robusteçam as razões apresentadas por um chefe de Serviço a respeito da manutenção de um programa de trabalho por êle proposto, a Comissão de Orçamento, por outro lado, observando uma orientação superior, traçada pelo Govêrno, procura estabelecer um critério de seleção das despesas federais mais oportunas, de modo que, ao chefe de Serviço que, isoladamente, defendia sua proposta, torna-se fácil situá-la no conjunto geral dos empreendimentos públicos e aceitar, à vista de argumentos relevantes e de fatos concretos, um adiamento total ou uma redução parcial de seus planos. Graças a êsse elevado espírito de compreensão, que caracteriza os trabalhos orçamentários, pode o Govêrno atenuar os efeitos da lei inexorável do crescimento das despesas públicas, sempre que seus recursos financeiros não lhe permitam uma desejada intensificação dos serviços.

Uma das preocupações fundamentais da Comissão de Orçamento consiste em evitar decisões arbitrárias e impedir que, sob um bem intencionado espírito de economia, sejam excluídas ou adiadas realizações exigidas pelo progresso do país. Por isto, procura alcançar o maior número de informações, entrevistas e observações locais, com que possa documentar e propor as decisões que, afinal, permitam ao Govêrno fixar os limites da despesa pública.

Após o encerramento das discussões com os chefes de Serviço, o total da despesa atingia, segundo já foi mencionado, Cr$ 6.520.231.070,00. Esta seria, provàvelmente, a despesa da União para 1944, se dois fatos novos não surgissem com profundas repercussões no Orçamento: o aumento dos vencimentos e salários dos

servidores públicos e a extinção do Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional.

O decreto-lei n. 5.976, de 10 de novembro de 1943, que concedeu aquele aumento e instituiu o salário-família, proporcionou, nos últimos dias que precederam à conclusão dos trabalhos orçamentários, a revisão de todos os estudos já efetuados nas diversas rubricas da Verba Pessoal. Esta Verba, em princípio, alcançava o total de Cr$ 2.434.872.419,00 ; foi, em seguida, porém, majorada de Cr$ 708.249.153,00, passando, portanto, a figurar no Orçamento com o total de Cr$ 3.143.121.572,00.

A extinção do Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional favoreceu o aproveitamento da experiência colhida nesse sistema especial de financiamento dos programas de trabalhos que, pelo seu vulto, excedem os limites da anualidade orçamentária, para que se instituisse um novo Plano de Obras e Equipamentos. O novo Plano absorveu tôdas as dotações que anteriormente constituíam a Verba 5 — Obras, Desapropriação e Aquisição de Imóveis — do Orçamento Geral da União. Quando foi definitivamente admitida a sua instituição, as despesas já calculadas na Verba 5 — Obras, do Orçamento Geral, atingiam, aproximadamente, a Cr$ 820.000.000,00.

Êstes dois fatos, que, em outra parte dêste Relatório, serão pormenorizadamente explicados, ocorreram quando a despesa pública para 1944 estava estimada em Cr$ 6.520.231.070,00. Esta deveria, então, ser agravada com a nova despesa, decorrente do aumento do pessoal, de Cr$ 708.249.153,00. E simultâneamente estaria sujeita à redução de uma parcela de Cr$ 824.948.313,00, correspondente às obras públicas, que passariam para o novo Plano. Efetivamente, foi o que aconteceu. Houve, assim, uma relativa compensação, porque a nova despesa de pessoal seria um pouco inferior à redução a operar-se pela transferência da Verba Obras do Orçamento Geral para o Plano de Obras e Equipamentos.

A despesa federal, fixada, portanto, em Cr$ 6.403.531.910,00, sem a Verba Obras, excede, à do Orçamento de 1943, em Cr$ 1.133.371.031,00. Excluindo-se, porém, do total do Orçamento de 1943 a parte referente à Verba 5 — Obras, que, nesse ano, atingia a Cr$ 579.751.557,00, o aumento da despesa para 1944 eleva-se, de fato, a Cr$ 1.713.122.588,00, ou seja 36%, aproximadamente. Poder-se-ia somar ao total da despesa prevista no orça-

mento de 1943 (sem a Verba Obras) a importância de Cr$ .... 1.289.490.982,80 correspondente aos créditos adicionais abertos no mesmo exercício. Assim a despesa no Orçamento de 1944 seria apenas 7,0% mais elevada do que a autorizada em 1943. Mas, seria preciso deduzir dos créditos adicionais a parcela correspondente à Verba Obras e também levar em conta que muitos créditos especiais foram abertos tornando-se sem aplicação várias dotações do Orçamento. As contas de exercício são como as fotografias instantâneas que registam os movimentos das figuras em determinado tempo, mas, não lhes fixam, com nitidez, os contornos. Com o progresso da arte fotográfica e também da contabilidade possìvelmente os retratos e balanços serão melhores no futuro. As comparações de despesa de exercício para exercício, por enquanto, ainda, têm efeito muito precário. Todavia, já vai longe o tempo em que se faziam orçamentos, exclusivamente, à base dessas comparações que devem servir apenas de pontos de referência.

A despesa, em 1944, com o custeio das atividades administrativas normais e a satisfação dos encargos gerais da União distribuir-se-á da seguinte forma :

Presidência da República	2.496.800,00
Departamento Administrativo do Serviço Público	16.181.900,00
Departamento de Imprensa e Propaganda	14.501.760,00
Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística	21.040.000.00
Conselho Federal de Comércio Exterior	1.882.700,00
Conselho de Imigração e Colonização	470.900,00
Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica	1.504.000,00
Conselho Nacional do Petróleo	50.021.000,00
Conselho de Segurança Nacional	495.640,00
Coordenação da Mobilização Econômica	11.453.800,00
Comissão Central de Requisições	407.100,00
Ministério da Aeronáutica	535.854.690,00
Ministério da Agricultura	236.146.310,00
Ministério da Educação e Saúde	428.500.654,00
Ministério da Fazenda	1.672.076.234,00
Ministério da Guerra	1.365.790.163,00
Ministério da Justiça e Negócios Interiores	347.725.239,00
Ministério da Marinha	535.270.568,00
Ministério das Relações Exteriores	78.037.355,00
Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio	309.458.000,00
Ministério da Viação e Obras Públicas	774.217.097.00
	6.403.531.910,00

Dois novos órgãos passaram a figurar no Orçamento Federal: a Coordenação da Mobilização Econômica e a Comissão Central de Requisições. O quadro seguinte apresenta a despesa federal para 1944 por verbas e órgãos e indica a posição que ocupam, cada verba e cada órgão, em relação ao total da União.

Para apreciação das despesas segundo as principais atividades governamentais e os órgãos que as realizam, são êstes divididos em três grupos : *a*) Presidência da República e órgãos anexos ; *b*) Ministérios Civis ; e *c*) Ministérios Militares.

Conforme acentuou esta Comissão em seu relatório da proposta orçamentária para 1943, êsse critério tem por fim oferecer uma análise da despesa pública segundo o grupamento dos seus principais órgãos em três conjuntos distintos que, sem estabelecer preeminência de uns sôbre outros, refletem as principais finalidades do Estado e as modernas tendências da organização administrativa.

O grupo *a* — Presidência da República e órgãos anexos — reune as despesas da Presidência da República pròpriamente dita e dos Departamentos e Conselhos recentemente criados com subordinação direta ao Presidente.

No grupo *b* — Ministérios Civis — figuram as Secretarias de Estado incumbidas de realizar finalidades como as de fomento da produção (Agricultura) ; saúde pública e cultura (Educação e Saúde) ; exação e fiscalização financeira (Fazenda) ; segurança interna e ordem pública (Justiça e Negócios Interiores) ; assistência e previdência social do trabalhador e regulamentação das profissões (Trabalho, Indústria e Comércio) ; relações internacionais (Relações Exteriores), manutenção dos meios de transportes e comunicações e realização de grandes trabalhos públicos (Viação e Obras Públicas).

Finalmente, o grupo *c* — Ministérios Militares — corresponde aos três órgãos destinados a manter a integridade da soberania nacional.

No quadro seguinte aparece o resumo das despesas autorizadas a cada um dêsses órgãos, pela lei de meios para 1944, comparadas com as propostas que, inicialmente, apresentaram à Comissão de Orçamento. A comparação abrange também os totais concedidos no Orçamento de 1943, de modo que se torna fácil verificar quais as alterações sofridas pelas propostas iniciais ao serem examinadas na Comissão, bem como as diferenças existentes entre os Orçamentos de 1944 e 1943. Para homogeneização dos elementos comparativos foram excluídas as dotações da Verba Obras.

Capítulo seis

—

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA E ORGÃOS ANEXOS

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

O Orçamento Geral da União reúne em "Anexo" especial, com a denominação acima, as dotações destinadas ao subsídio do Presidente da República, à gratificação de representação de seus Gabinetes Civil e Militar e à manutenção da Secretaria encarregada do expediente da Presidência.

À Presidência da República foram consignados, para o exercício de 1944, créditos no total de Cr$ 2.496.800,00. Do quadro abaixo, verifica-se que as dotações aumentaram de Cr$ 301.400,00, em 1944, comparadas com as do orçamento de 1943.

(Em cruzeiros)

VERBAS	ORÇAMENTO DE 1943	PROPOSTA DO ORGÃO PARA 1944	ORÇAMENTO DE 1944	DIFERENÇA PARA + OU PARA — EM 1944	
				S/o total de 1943	S/a proposta do órgão
1 — Pessoal...	1.090.400	1.229.200	1.196.800	+ 106.400	— 32.400
2 — Material..	1.105.000	1.300.000	1.300.000	+ 195.000	—
TOTAL.....	2.195.400	2.529.200	2.496.800	+ 301.400	— 32.400

O aumento do total das dotações, no orçamento de 1944, assim se distribui pelas várias subconsignações :

(Em cruzeiros)

SUBCONSIGNAÇÃO	CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS EM 1943	CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS EM 1944	DIFERENÇA PARA + EM 1944
Verba Pessoal			
01 — Pessoal Permanente	304 800	313 200	8 400
06 — Diaristas	119 700	183.900	64.200
08 — Novas admissões, etc.	15 300	21.100	5.800
27 — Outras despesas	—	28 000	28 000
Verba Material			
19 — Combustíveis, etc.	130.000	180 000	50 000
35 — Despesas miúdas de pronto pagamento	400 000	525 000	125.000
37 — Iluminação, força motriz e gás	50.000	70.000	20.000
TOTAL DO AUMENTO	[illegible] 01. 800	1.321 200	301 400

O aumento dos vencimentos e salários, e a instituição do salário família, determinados pelo decreto-lei n. 5.976, de 10 de novembro de 1943, deu origem a quase tôda a diferença para mais, que apresenta a Verba Pessoal no Orçamento de 1944. Naquela data, achavam-se, já, estimadas as dotações dessa Verba, as quais tiveram que ser majoradas, com exceção do subsídio do Presidente e da sub-consignação 17 — Gratificação de Representação de Gabinete — para atender ao disposto naquele diploma legal. A seguir, mostram-se, num quadro, as dotações a princípio estimadas, para 1944, e o que foi necessário acrescer-lhes:

(Em cruzeiros)

VERBA 1 — PESSOAL	PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 1944		DOTAÇÃO FIXADA NO ORÇAMENTO DE 1944
	Dotação já estimada em 10-11-43	Aumento resultante do decreto-lei n. 5.976 de 10-11-43	
01 — Pessoal Permanente	304.800	8.400	313.200
04 a 08 — Pessoal Extranumerário	149.400	55.600	205.000
17 — Gratificação de representação de Gabinete	650.600	—	650.600
27 — Outras despesas	—	28.000	28.000
	1 104 800	92 000	1 196 800

O quadro abaixo apresenta a evolução da despesa da Presidência da República, realizada nos exercícios de 1937 a 1942 :

(Em milhares de cruzeiros)

EXERCICIOS	ORÇAMENTO	ADICIONAIS	TOTAL	DESPESA REALIZADA	SALDO NÃO APLICADO	% DA DESPESA DO ÓRGÃO s/o TOTAL DA UNIÃO	TOTAL DA DESPESA REALIZADA DA UNIÃO
1937.........	900	—	900	888	12	0,021	4.143.959
1938.........	1.133	—	1.133	1.086	47	0,022	4.735.434
1939.........	1.268	25	1.293	1.188	105	0,027	4.334.641
1940.........	1.573	703	2.276	2.213	63	0,047	4.629.636
1941.........	2.075	—	2.075	2.030	45	0,042	4.839.635
1942.........	1.979	—	1.979	1.940	39	0,033	5.748.013

Adiante aparecem discriminadas as dotações atribuídas à Presidência da República, no período de 1937 a 1944, em números absolutos e por verbas, indicando-se, em percentagens, a posição de cada verba em relação ao total das despesas.

(Em milhares de cruzeiros)

EXERCICIOS	CRÉDITOS CONCEDIDOS				PERCENTAGENS DAS VERBAS SOBRE O TOTAL		
	Verba 1 PESSOAL	Verba 2 MATERIAL	Verba 3 SERVIÇOS E ENCARGOS	TOTAL	V. 1	V. 2	V. 3
1937.........	563	337	—	900	62,56	37,44	—
1938.........	717	416	—	1.133	63,28	36,72	—
1939.........	857	436	—	1.293	66,28	33,72	—
1940.........	1.001	575	700	2.276	43,98	25,26	30,76
1941.........	1.065	1.010	—	2.075	51,33	48,67	—
1942.........	1.104	875	—	1.979	55,79	44,21	—
1943.........	1.090	1.105	—	2.195	49,66	50,34	—
1944.........	1.197	1.300	—	2.497	47,92	52,08	—

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO

Para o exercício de 1944, estão consignadas ao Departamento Administrativo do Serviço Público dotações no total de Cr$ ...... 16.181.900,00, com um aumento de Cr$ 2.730.900,00, sôbre

os créditos concedidos no exercício de 1943, conforme se vê do quadro abaixo:

(Em cruzeiros)

VERBAS	ORÇAMENTO DE 1943	PROPOSTA DO ÓRGÃO PARA 1944	ORÇAMENTO DE 1944	DIFERENÇA PARA + OU PARA — EM 1944	
				s/o orçamento de 1943	S/o proposta do órgão para 1944
1 — Pessoal ..	8.212.800	9.277.000	11.141.900	+ 2.929.100	+ 1.864.900
2 — Material.	1.603.200	1.605.000	1.995.000	+ 391.800	+ 390.000
3 — Serviços e Encargos.	3.585.000	3.595.000	2.995.000	— 590.000	— 600.000
4 — Eventuais	50.000	50.000	50.000	—	—
TOTAL	13 451 000	14 527 000	16 181 900	+ 2 730 900	+ 1.654.900

Como ressalta do quadro, a Verba Pessoal foi a que sofreu mais acentuado acréscimo, o que se explica principalmente pelo aumento de vencimentos e salários dos servidores e pela instituição do salário família, decorrentes do decreto-lei n. 5.976, de 10 de novembro de 1943. Nessa data, as dotações da Verba Pessoal estavam estimadas em Cr$ 9.163.100,00, quantia essa a que se precisou acrescer a importância de Cr$ 1.978.800,00, para cumprimento do citado diploma legal. E como, na Verba, o total do aumento foi de Cr$ 2.929.100,00, verifica-se que apenas Cr$ 950.300,00 se destinam ao normal desenvolvimento dos serviços.

No quadro abaixo, aparecem, por subconsignações, os aumentos decorrentes do citado decreto-lei n. 5.976:

(Em cruzeiros)

VERBA 1 — PESSOAL	PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 1944		DOTAÇÃO FIXADA NO ORÇAMENTO DE 1944
	Dotação já estimada em 10-11-43	Aumento resultante do Dec.-lei n. 5.976, de 10-11-43	
01 — Pessoal permanente	4.075 200	557.500	4.632 700
04 a 08 Pessoal Extranumerário	4.585 900	934.100	5.570 000
09 — Funções gratificadas	252 000	28 200	280 200
12 — Grat. por serviço extraordinário	25 000	7.500	32.500
13 — Grat. por trabalho técnico ou científico	15 000	—	15 000
22 — Ajuda de custo	70 000	17.500	87.500
23 — Diárias	80 000	16 000	96 000
25 — Substituições	60 000	18.000	78 000
27 — Outras despesas	—	400.000	400 000
	9.163 100	1.978 800	11.141.900

Enquanto as dotações para pessoal cresceram sensìvelmente, pequeno foi o aumento que se verificou na Verba Material, ao passo que, na Verba Serviços e Encargos, conseguiu-se uma economia de Cr$ 590.000,00, sôbre os créditos orçamentários de 1943.

Dêsse modo, conseguiu-se manter em equilíbrio os Orçamentos do Departamento, de 1943 e 1944, com pequena alteração para mais, no último exercício.

No quadro seguinte, aparecem discriminados por verbas e por exercícios, os créditos atribuídos ao D.A.S.P., no período compreendido entre 1938 e 1944. Outrossim, mostra-se a relação percentual entre os créditos de cada verba e os créditos totais do exercício.

(Em milhares de cruzeiros)

EXERCÍCIOS	CRÉDITOS CONCEDIDOS					PERCENTAGENS DAS VERBAS SOBRE O TOTAL			
	Verba 1 PESSOAL	Verba 2 MATERIAL	Verba 3 SERV. ENC.	Verba 4 EVENT.	TOTAL	Verba 1	Verba 2	Verba 3	Verba 4
1938.......	579	395	30	—	1.004	57,67	39,34	2,99	—
1939.......	1.232	345	64	6	1.647	74,80	20,95	3,89	0,36
1940.......	1.848	407	695	20	2.970	62,23	13,70	23,40	0,67
1941.......	4.335	452	1.235	50	6.072	71,40	7,44	20,34	0,82
1942.......	6.181	966	2.701	50	9.898	62,45	9,76	27,29	0,50
1943.......	8.213	1.603	3.585	50	13.451	61,06	11,92	26,65	0,37
1944.......	11.142	1.995	2.995	50	16.182	68,86	12,34	18,50	0,30

A despesa realizada pelo Departamento aparece no quadro seguinte, que compreende o período entre 1938 e 1942:

(Em milhares de cruzeiros)

EXERCICIOS	ORÇAMENTO	ADICIONAIS	TOTAL	DESPESA REALIZADA	SALDO NÃO APLICADO	% DA DESPESA DO ÓRGÃO s/o TOTAL DA UNIÃO	TOTAL DA DESPESA REALIZADA DA UNIÃO
1938.........	743	261	1.004	693	311	0,014	4.735.434
1939.........	1.583	64	1.647	1.541	106	0,035	4.334.641
1940.........	2.772	198	2.970	2.556	414	0,055	4.629.636
1941.........	6.100	22	6.122	3.849	2.273	0,079	4.839.635
1942.........	9.027	921	9.948	6.520	3.428	0,114	5.748.013

Verifica-se, examinando o quadro, um aumento anual crescente na despesa realizada, nos créditos concedidos e na percentagem que

eles apresentam em relação ao total da despesa realizada pela União. Êsse crescimento se explica pelo desenvolvimento constante dos trabalhos que realiza o Departamento, no desempenho de sua tarefa de órgão incumbido de orientar e fiscalizar tôdas as atividades de administração geral das repartições públicas federais.

DEPARTAMENTO DE IMPRENSA E PROPAGANDA

O Orçamento de 1944 fixou em Cr$ 14.501.760,00 as despesas do Departamento de Imprensa e Propaganda.

Conforme se vê do quadro abaixo, as dotações de 1944 excederam às concedidas em 1943 apenas em Cr$ 63.460,00.

(Em cruzeiros)

VERBAS	ORÇAMENTO DE 1943	CRÉDITOS ADICIONAIS	TOTAL	PROPOSTA DO ÓRGÃO PARA 1944	ORÇAMENTO DE 1944	DIFERENÇA PARA + OU PARA —	
						S/o total de 1943	S/a proposta do órgão
1 — Pessoal....	2 649 540	5 760	2 655 300	2 655 300	3 553 760	+898 460	+898 460
2 — Material....	4.483 000	100 000	4 583 000	3.728 000	3.748 000	—835.000	+20 000
3 — Serviços e Encargos	7 200 000	--	7 200 000	7 200 000	7.200 000	—	--
TOTAL	14 332 540	105 760	14 438 300	13 583 300	14.501 760	+63 460	+918 460

O fato de que o sensível aumento, na Verba Pessoal, tenha sido compensado por economia pràticamente igual, na Verba Material, permitiu que se apresentasse equilíbrio entre os orçamentos para 1943 e 1944.

A majoração da verba Pessoal decorreu, em sua quase totalidade, do reajustamento dos servidores, pois, em virtude dêste, foi acrescida, às dotações que já estavam estimadas em 10 de novembro, a importância de Cr$ 838.460,00. Verifica-se que para o natural desenvolvimento dos serviços, apenas se destinou a importância de Cr$ 60.000,00.

No quadro seguinte mostram-se as várias subconsignações da Verba Pessoal, com as dotações respectivas, já estimadas em 10 de novembro; os acréscimos em cada uma delas; e, finalmente, essas

subconsignações já aumentadas, como aparecem no orçamento para 1944.

(Em cruzeiros)

VERBA 1 — PESSOAL	PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 1944		DOTAÇÃO FIXADA NO ORÇAMENTO de 1944
	Dotação já estimada em 10-11-43	Aumento resultante do Dec.-lei n. 5.976, de 10-11-43	
01 — Pessoal permanente	822.000	91.200	913.200
04 a 08 Pessoal extranumerário	1.610.000	510.000	2.120.000
09 — Funções gratificadas	58.800	7.200	66.000
12 — Gratificação por serviço extraordinário	25.000	7.500	32.500
14 — Gratificação de representação	57.600	—	57.600
19 — Auxilio para diferenças de caixa	1.140	60	1.200
22 — Ajuda de custo	60.000	15.000	75.000
23 — Diárias	50.000	10.000	60.000
25 — Substituições	25.000	7.500	32.500
26 — Diferença de vencimentos	5.760	—	5.760
27 — Outras despesas	—	190.000	190.000
	2.715.300	838.460	3.553.760

No quadro seguinte, mostram-se os créditos concedidos ao D.I.P., discriminados por verbas e por exercícios, no período compreendido entre 1940 e 1944. Outrossim, aparecem as percentagens que, em cada exercício, as verbas representam sôbre os créditos totais do Departamento:

(Em milhares de cruzeiros)

EXERCÍCIOS	CRÉDITOS CONCEDIDOS				PERCENTAGENS DAS VERBAS SOBRE O TOTAL		
	Verba 1 PESSOAL	Verba 2 MATERIAL	Verba 3 SERVIÇOS E ENCARGOS	TOTAL	Verba 1 PESSOAL	Verba 2 MATERIAL	Verba 3 SERVIÇOS E ENCARGOS
1940	1.861	1.279	3.800	6.940	26,82	18,43	54,75
1941	2.486	2.375	6.150	11.011	22,58	21,57	55,85
1942	2.619	3.541	5.950	12.110	21,63	29,24	49,13
1943	2.649	4.483	7.200	14.332	18,48	31.28	50,24
1944	3.554	3.748	7.200	14.502	24,50	25,85	49,65

Verifica-se, examinando o quadro, que os créditos concedidos ao D.I.P. têm crescido permanente e sensìvelmente, a partir de 1940, exceto em 1944, exercício em que a diferença para mais sôbre o ano anterior é insignificante.

A despesa realizada nos anos de 1940, 1941 e 1942 figura no quadro a seguir.

(Em milhares de cruzeiros)

EXERCÍCIO	ORÇAMENTO	ADICIONAIS	TOTAL	DESPESA REALIZADA	SALDO NÃO APLICADO	% DA DESPESA DO ÓRGÃO S/O TOTAL DA UNIÃO	TOTAL DA DESPESA REALIZADA DA UNIÃO
1940.........	5.213	1.727	6.940	6.578	362	0,142	4.629.636
1941.........	9.453	1.558	11.011	10.035	976	0,207	4.839.635
1942.........	11.846	264	12.110	11.337	773	0,197	5.748.013

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA

Para o exercício de 1944 o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística recebe do Govêrno Federal, de acôrdo com o decreto n. 24.609, de 6-7-934, o auxílio total de Cr$ 21.040.000,00, assim discriminado no Orçamento Geral da União :

	Cr$
a) Ao Conselho Nacional de Estatística, à Secertaria Geral do Instituto e respectivo Serviço Gráfico	6.500.000,00
b) Ao Conselho Nacional de Geografia e Serviço de Geografia e Estatística Fisiográfica	4.900.000,00
c) Para o recenseamento geral da República . .	9.640.000,00
Total	21.040.000,00

Examinando o quadro seguinte, verifica-se uma redução de Cr$ 7.428.600,00 no corrente exercício, em comparação com o total dos auxílios concedidos no exercício de 1943.

(Em cruzeiros)

VERBAS	ORÇAMENTO PARA 1943	CRÉDITOS ADICIONAIS	TOTAL	PROPOSTA DO ÓRGÃO PARA 1944	ORÇAMENTO DE 1944	DIFERENÇA PARA + OU PARA — EM 1944	
						S/o total de 1943	S/a proposta do órgão
3 — Serviços e Encargos	21.468.600	7.000.000	28.468.600	30.036.800	21.040.000	— 7.428.600	— 8.996.800

No Orçamento de 1943 o auxílio está assim distribuido :

	Cr$
a) Ao Conselho Nacional de Estatística......	5.000.000,00
b) Ao Conselho Nacional de Geografia.......	2.600.000,00
c) Para o recenseamento	13.868.600,00
Total........................	21.468.600,00

Comparando os créditos orçamentários concedidos nos exercícios de 1943 e 1944, aos três Serviços que compõem o Instituto, verificam-se as seguintes alterações :

Conselho Nacional de Estatística	+	1.500.000,00
Conselho Nacional de Geografia	+	2.300.000,00
Recenseamento	—	4.228.600,00

Os acréscimos nas dotações dos Conselhos Nacionais de Estatística e de Geografia explicam-se, em parte, pelas importâncias destinadas a aumentar os proventos dos servidores. Não obstante o decreto-lei n. 5.976, de 10 de novembro de 1943, referir-se expressamente aos servidores federais, achou a Comissão de Orçamento que seria oportuno incluir, no auxílio que o Govêrno dá ao I.B.G.E., a importância necessária para que fôssem beneficiados os que trabalham no Instituto, observadas, para o reajustamento, as mesmas bases estabelecidas pelo mencionado decreto-lei. A quantia para o aumento de vencimentos somou Cr$ 1.297.200,00, dos quais Cr$ 637.200,00 para o Conselho Nacional de Estatística e Cr$ 660.000,00 para o Conselho Nacional de Geografia. Além disso é oportuno esclarecer que as dotações globais concedidas aos três grandes Serviços do I.B.G.E. poderão ser discriminadas internamente por êles, segundo suas necessidades.

As dotações para os serviços relativos ao recenseamento geral da República apresentam, como se mostrou acima, uma redução de Cr$ 4.228.600,00, sôbre as de 1943. Isto ocorreu porque os trabalhos censitários — de natureza transitória — acham-se, já, em fase de conclusão e, em 1944, as apurações importarão, evidentemente, menor volume de trabalho que as de 1943.

No quadro abaixo, mostra-se a despesa realizada pelo I.B.G.E., à conta do auxílio que lhe concedeu a União, nos exercícios de 1938

a 1942. Verifica-se que, justamente em 1940 — ano em que se iniciou o recenseamento — o auxílio concedido e a despesa realizada atingiram o ponto culminante, decrescendo nos exercícios posteriores.

(Em milhares de cruzeiros)

EXERCÍCIOS	ORÇAMENTO	DESPESA REALIZADA	SALDO NÃO APLICADO	% DA DESPESA DO ÓRGÃO S/O TOTAL DA UNIÃO	TOTAL DA DESPESA REALIZADA DA UNIÃO
1938	4 400	4 100	300	0,086	4 735 434
1939	14 500	14 500	—	0,335	4 334 641
1940	45 300	45 300	—	0,978	4 629 636
1941	37 943	37 943	—	0,784	4 839 615
1942	20 199	20 199	—	0,351	5 748 013

CONSELHO FEDERAL DE COMÉRCIO EXTERIOR

O Orçamento Geral da União para o exercício de 1944 consigna ao Conselho Federal de Comércio Exterior créditos que somam Cr$ 1.882.700,00. De acôrdo com o quadro abaixo, verifica-se um aumento total de Cr$ 540.000,00, comparadas as dotações orçamentárias concedidas nos exercícios de 1944 e o total dos créditos concedidos em 1943 :

(Em cruzeiros)

VERBAS	ORÇAMENTO DE 1943	CRÉDITOS ADICIONAIS	TOTAL	PROPOSTA DO ÓRGÃO PARA 1944	ORÇAMENTO EM 1944	DIFERENÇA PARA + OU PARA — EM 1944	
						S/o total de 1943	S/a proposta do órgão
1 — Pessoal.....	1.063 200	4 800	1.068 000	1 140 000	1 458 000	+ 390 000	+ 318 000
2 — Material	254 700	—	254 700	495.611,80	404.700	+ 150.000	— 90.911,80
4 — Eventuais	20 000	—	20 000	20 000	20.000	—	—
TOTAL	1 337 900	4 800	1 342 700	1 655 611,80	1 882 700	+ 540 000	+ 227 088,20

O acréscimo que se verifica, de Cr$ 540.000,00, provém em sua maior parte do aumento de vencimentos e salários e do salário família, instituídos pelo decreto-lei n. 5.976, de 10 de novembro de 1943. No quadro que segue, mostram-se as dotações da Verba Pessoal, que já se achavam fixadas naquela data; os aumentos

decorrentes do decreto-lei citado ; e, finalmente, as dotações consignadas no Orçamento para 1944 :

(Em cruzeiros)

VERBA 1 — PESSOAL	PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 1944		DOTAÇÃO FIXADA NO ORÇAMENTO DE 1944
	Dotação já estimada em 10-11-43	Aumento resultante do Dec.-lei n. 5.976, de 10-11-43	
01 — Pessoal permanente	60.000	6.000	66.000
04 a 08 — Pessoal Extranumerário	800.200	254.800	1.055.000
09 — Funções gratificadas	42.000	5.400	47.400
12 — Gratificações por serviço extraordinário	15.000	4.500	19.500
14 — Gratificação de representação	165.600	—	165.600
22 — Ajuda de custo	10.000	2.500	12.500
23 — Diárias	10.000	2.000	12.000
27 — Outras despesas	—	80.000	80.000
	1.102.800	355.200	1.458.000

Comparando-se o aumento total das dotações do Conselho, de 1943 para 1944, com a majoração discriminada no quadro acima, verifica-se que o acréscimo havido para ocorrer ao natural desenvolvimento dos serviços foi apenas de Cr$ 184.800,00.

O quadro abaixo apresenta a evolução da despesa do Conselho Federal de Comércio Exterior a partir de sua instituição, em 1938.

(Em milhares de cruzeiros)

EXERCÍCIOS	ORÇAMENTO	ADICIONAIS	TOTAL	DESPESA REALIZADA	SALDO NÃO APLICADO	% DA DESPESA DO ÓRGÃO s/o TOTAL DA UNIÃO	TOTAL DA DESPESA REALIZADA DA UNIÃO
1938	200	90	290	290	—	0,006	4.735.434
1939	500	200	700	685	15	0,016	4.334.641
1940	1.000	—	1.000	892	108	0,019	4.629.636
1941	1.119	—	1.119	918	201	0,038	4.839.635
1942	1.317	—	1.317	1.057	260	0,018	5.748.013

Verifica-se, examinando o quadro acima, um aumento crescente, de ano para ano, nas despesas realizadas e nos créditos concedidos ao Conselho, no período de 1938 a 1942. A percentagem da despesa do Conselho sôbre o total da despesa realizada pela União,

cresce gradativamente até o exercício de 1942, quando sofre um ligeiro declínio.

Apresenta-se, ainda, o quadro abaixo, o qual discrimina os créditos concedidos ao Conselho Federal de Comércio Exterior, por Verbas e exercícios, e indica, em percentagens, a posição de cada Verba em relação ao total dos créditos, no período de 1938 a 1944 :

EXERCÍCIOS	CRÉDITOS CONCEDIDOS					PERCENTAGENS DAS VERBAS SOBRE O TOTAL			
	Verba 1 Pessoal	Verba 2 Material	Verba 3 Serv. Enc.	Verba 4 Event.	TOTAL	Verba 1	Verba 2	Verba 3	Verba 4
1938	—	—	200	—	200	—	—	100	—
1939		—	700	—	700	—	—	100	—
1940	674	290	—	36	1 000	67,40	29,00	—	3,60
1941	798	316	—	5	1 119	71,31	28,24	—	0,45
1942	1 043	254	—	20	1 317	79,20	19,29	—	1,51
1943	1 063	255	—	20	1 338	79,45	19,06	—	1,49
1944	1 458	404	—	20	1 882	77,40	21,50	—	1,10

CONSELHO DE IMIGRAÇÃO E COLONIZAÇÃO

As dotações concedidas ao Conselho de Imigração e Colonização, para o exercício de 1944, foram fixadas em Cr$ 470.900,00.

Examinando-se os dados do quadro abaixo, verifica-se um aumento de Cr$ 88.100,00 no orçamento de 1944, sôbre os créditos que lhe foram concedidos em 1943.

(Em cruzeiros)

VERBAS	ORÇAMENTO DE 1943	PROPOSTA DO ÓRGÃO PARA 1944	ORÇAMENTO DE 1944	DIFERENÇA PARA + OU PARA — EM 1944	
				S/o total de 1943	S/ proposta do órgão
1 — Pessoal	239 200	276 300	313 600	+ 74 400	+ 37 300
2 — Material	70 600	76 300	76 300	+ 5 700	—
3 — Serviços e encargos	73 000	81 000	81 000	+ 8 000	—
TOTAL	382 800	433 600	470 900	+ 88 100	+ 37.300

O aumento verificado em 1944, sôbre os créditos concedidos em 1943, está, em quase sua totalidade, na Verba Pessoal. Conforme se vê no quadro acima, essa verba sofreu majoração de Cr$ 74.400,00, sendo que, desta quantia, Cr$ 57.300,00 se destinam ao pagamento dos aumentos de vencimentos e salários, decorrentes do decreto-lei n. 5.976, de 10 de novembro de 1943. No quadro seguinte, pode-se examinar, por subconsignações, as alterações efetuadas nas dotações para Pessoal, que já se achavam estimadas na data da expedição do citado decreto-lei :

(Em cruzeiros)

VERBA 1 — PESSOAL	PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 1944		DOTAÇÃO FIXADA NO ORÇAMENTO de 1944
	Dotação já estimada em 10-11-43	Aumento resultante do Dec.-lei n. 5.976, de 10-11-43	
04 a 08 — Pessoal Extranumerário	117.100	30.900	148.000
09 — Funções gratificadas	19.200	2.400	21.600
12 — Gratificação por serviço extraordinario	10.000	3.000	13.000
14 — Gratificação de representação	70.000	—	70.000
22 — Ajuda de custo	20.000	5.000	25.000
23 — Diárias	20.000	4.000	24.000
27 — Outras despesas	—	12.000	12.000
	256.300	57.300	313.600

No quadro abaixo, mostra-se a evolução da despesa realizada pelo Conselho de Imigração e Colonização no período de 1939 a 1942 :

(Em milhares de cruzeiros)

EXERCÍCIOS	ORÇAMENTO	ADICIONAIS	TOTAL	DESPESA REALIZADA	SALDO NÃO APLICADO	% DA DESPESA DO ORGÃO s/o TOTAL DA UNIÃO	TOTAL DA DESPESA REALIZADA DA UNIÃO
1939	271	—	271	133	138	0,003	4.334.641
1940	399	—	399	185	214	0,004	4.629.636
1941	370	—	370	157	213	0,003	4.839.635
1942	389	815	1.204	963	241	0,016	5.748.013

Apresenta-se, em seguida, um quadro discriminativo dos créditos concedidos ao Conselho, no período de 1939 a 1944, por ver-

bas e exercícios. Mostra, ainda, êsse quadro, a percentagem que cada verba representa em relação ao total dos créditos concedidos :

(Em milhares de cruzeiros)

EXERCÍCIOS	CRÉDITOS CONCEDIDOS					PERCENTAGENS DAS VERBAS SOBRE O TOTAL			
	Verba 1 PESSOAL	Verba 2 MATERIAL	Verba 3 SERV. ENC.	Verba 4 EVENT.	TOTAL	Verba 1	Verba 2	Verba 3	Verba 4
1939	167	84	-	20	271	61,62	31,00	—	7,38
1940	209	125	65	-	399	52,38	31,33	16,29	—
1941	220	75	75	—	370	59,46	20,27	20,27	—
1942	254	109	841	—	1 204	21,10	9,05	69,85	—
1943	239	71	73	—	383	62,40	18,54	19,06	—
1944	314	76	81	—	471	66,66	16,14	17,20	—

CONSELHO NACIONAL DE ÁGUAS E ENERGIA ELÉTRICA

Os créditos concedidos, para 1944, ao Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica, somam Cr$ 1.504.000,00.

No quadro abaixo, pode-se comparar êsses créditos com os totais dos créditos (orçamentários e adicionais) que foram atribuídos ao Conselho, no ano de 1943 :

(Em cruzeiros)

VERBAS	ORÇAMENTO PARA 1943	CRÉDITOS ADICIONAIS	TOTAL	PROPOSTA DO ÓRGÃO PARA 1944	ORÇAMENTO DE 1944	DIFERENÇA PARA + OU PARA — EM 1944	
						S/o total de 1943	S/a proposta do órgão
1 — Pessoal	587.600	107.887,50	695.487,50	985.000	1.203.600	+ 507.912,5	+ 218.600
2 — Material...	264.300	3.000	267.300	300.000	280.400	+ 13.100	— 19.600
4 — Eventuais..	10.000	—	10.000	20.000	20.000	+ 10.000	—
TOTAL....	862.100	110.887,50	972.987,50	1.305.000	1.504.000	+ 531.012,5	+ 199.000

Verifica-se que o Orçamento para 1944 apresenta a majoração, de Cr$ 531.012,50, sôbre o total dos créditos concedidos no exercício de 1943.

Êsse aumento está, em quase sua totalidade, na Verba Pessoal, sendo que, nessa verba, Cr$ 230.300,00 se destinam a ocorrer às despesas resultantes do decreto-lei n. 5.976, de 10 de novembro de 1943, que concedeu o aumento de vencimentos e salários e instituiu o salário-família.

No quadro que segue, podem-se examinar as majorações feitas em cada subconsignação da Verba Pessoal, sôbre as dotações que já se achavam estimadas na data da expedição daquele decreto-lei. Aparecem, ainda, as dotações majoradas, como figuram no Orçamento para 1944.

(Em cruzeiros)

VERBA 1 — PESSOAL	PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 1944		DOTAÇÃO FIXADA NO ORÇAMENTO DE 1944
	Dotação já estimada em 10-11-43	Aumento resultante do Dec.-lei n. 5.976, de 10-11-43	
01 — Pessoal permanente	222.000	37.200	259.200
04 a 08 — Pessoal Extranumerário	555.900	150.100	706.000
09 — Funções gratificadas	20.400	2.400	22.800
12 — Gratificação por serviço extraordinário	5.000	1.500	6.500
14 — Gratificação de representação	143.200	—	143.200
22 — Ajuda de custo	10.000	2.500	12.500
23 — Diárias	15.000	3.000	18.000
25 — Substituições	1.800	600	2.400
27 — Outras despesas	—	33.000	33.000
	973.300	230.300	1.203.600

O quadro seguinte mostra a evolução da despesa realizada pelo Conselho no período de 1940 a 1942:

(Em milhares de cruzeiros)

EXERCÍCIOS	ORÇAMENTO	ADICIONAIS	TOTAL	DESPESA REALIZADA	SALDO NÃO APLICADO	% DA DESPESA DO ÓRGÃO s/o TOTAL DA UNIÃO	TOTAL DA DESPESA REALIZADA DA UNIÃO
1940	678	150	828	630	198	0,014	4.629.636
1941	897	4	901	748	153	0,015	4.839.635
1942	851	6	857	745	112	0,013	5.748.013

Apresenta ainda esse quadro a relação percentual entre a despesa do Conselho e o total da despesa realizada pela União.

O quadro abaixo mostra, discriminados por verbas e por exercícios, os créditos concedidos ao Conselho no período compreendido entre 1940 e 1944.

(Em milhares de cruzeiros)

EXERCÍCIOS	CRÉDITOS CONCEDIDOS					PERCENTAGENS DAS VERBAS SOBRE O TOTAL			
	Verba 1 PESSOAL	Verba 2 MATERIAL	Verba 3 SERV. E ENC.	Verba 4 EVENT.	TOTAL	Verba 1	Verba 2	Verba 3	Verba 4
1940	560	238	10	20	828	67,63	28,74	1,21	2,42
1941	617	258	10	16	901	68,48	28,63	1,11	1,78
1942	588	249	—	20	857	68,62	29,05	—	2,33
1943	588	264	—	10	862	68,21	30,63	—	1,16
1944	1 204	280	—	20	1 504	80,06	18,61	—	1,33

Êsse quadro mostra, ainda, em percentagens, a posição de cada verba em relação ao total dos créditos concedidos em cada exercício.

CONSELHO NACIONAL DO PETRÓLEO

Para o Conselho Nacional do Petróleo, o Orçamento de 1944 consigna dotações no valor de Cr$ 50.021.000,00, as quais apresentam um aumento de Cr$ 15.021.000,00 sôbre o total dos créditos que lhe foram concedidos em 1943:

(Em cruzeiros)

VERBAS	ORÇAMENTO PARA 1943	CRÉDITOS ADICIONAIS	TOTAL	PROPOSTA DO ORGÃO PARA 1944	ORÇAMENTO DE 1944	DIFERENÇA PARA + OU PARA —	
						S/o total de 1943	S/a proposta do órgão
1 — Pessoal	240.000	—	240.000	240.000	261.000	+ 21.000	+ 21.000
3 — Serviços e Encargos	24.760.000	10.000.000	34.760.000	49.760.000	49.760.000	+ 15.000.000	—
TOTAL	25 000 000	10 000 000	35 000 000	50 000 000	50 021 000	+ 15 021 000	+ 21 000

O aumento notado de Cr$ 21.000,00 na Verba Pessoal, decorre do decreto-lei n. 5.976, de 10 de novembro de 1943. O quadro seguinte discrimina, por subconsignações, as dotações que já se achavam fixadas na data da expedição do citado decreto-lei; o acréscimo resultante do mesmo; e, finalmente, os créditos concedidos no Orçamento para 1944 :

(Em cruzeiros)

VERBA 1 — PESSOAL	PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 1944		DOTAÇÃO FIXADA NO ORÇAMENTO DE 1944
	Dotação já estimada em 10-11-43	Aumento resultante do Dec.-lei n. 5.976, de 10-11-43	
01 — Pessoal permanente	168.000	18.000	186.000
14 — Gratificação de representação	72.000	—	72.000
27 — Outras despesas	—	3.000	3.000
	240.000	21.000	261.000

O aumento havido na Verba Serviços e Encargos, de Cr$ 15.000.000,00, sôbre o total da mesma verba, em 1943, provém da subconsignação 50 — Serviços de Sondagem.

A natureza especial dos serviços a cargo do Conselho impede a discriminação adotada para os mais órgãos da administração pública federal, de acôrdo, aliás, com a exceção prevista no decreto-lei n. 1.143, de 9-3-39, que lhe concedeu um regime especial para aplicação dos seus créditos e comprovação das respectivas despesas.

A seguir, apresenta-se um quadro das despesas, realizadas pelo Conselho no período de 1939 a 1942 :

(Em milhares de cruzeiros)

EXERCÍCIOS	ORÇAMENTO	ADICIONAIS	TOTAL	DESPESA REALIZADA	SALDO NÃO APLICADO	% DA DESPESA DO ORGÃO s/o TOTAL DA UNIÃO	TOTAL DA DESPESA REALIZADA DA UNIÃO
1939	4.453	—	4.453	4.383	70	0,101	4.334.641
1940	25.000	—	25.000	24.293	707	0,525	4.629.636
1941	25.000	300	25.300	24.608	692	0,508	4.839.635
1942	25.000	—	25.000	25.000	—	0,434	5.748.013

Verifica-se, ainda, nesse quadro, a percentagem da despesa realizada pelo Conselho em relação ao total da despesa realizada pela União.

to-lei n. 5.976, de 10 de novembro de 1943, que somam Cr$ 43.800,00. No quadro abaixo podem-se verificar as dotações da Verba Pessoal que já se achavam estimadas na data da expedição do citado decreto-lei, assim como os aumentos decorrentes do mesmo e, finalmente, as dotações fixadas para o exercício de 1944 :

(Em cruzeiros)

VERBA 1 — PESSOAL	PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 1944		DOTAÇÃO FIXADA NO ORÇAMENTO DE 1944
	Dotação já estimada em 10-11-43	Aumento resultante do Decreto-lei n. 5976 de 10-11-43	
04 a 08 — Pessoal Extranumerário	122.400	37.800	160.200
14 — Gratificação de representação	84.000	—	84.000
27 — Outras despesas	—	6.000	6.000
	206.400	43.800	250.200

A seguir, apresenta-se um quadro, no qual se verifica a evolução da despesa realizada pelo Conselho de Segurança Nacional no período de 1938 a 1942 :

(Em milhares de cruzeiros)

EXERCICIOS	ORÇAMENTO	DESPESA REALIZADA	SALDO NÃO APLICADO	% DA DESPESA DO ÓRGÃO S/O TOTAL DA UNIÃO	TOTAL DA DESPESA REALIZADA DA UNIÃO
1938	20	20	—	0,000	4.735.434
1939	20	20	—	0,000	4.334.641
1940	25	25	—	0,000	4.629.636
1941	30	30	—	0,000	4.839.635
1942	395	389	6	0,007	5.748.013

O acréscimo havido em 1942, explica-se pela inclusão das despesas da Comissão Especiai de Revisão das Concessões de Terras na Faixa das Fronteiras, que, de acôrdo com a reorganização do Conselho, passou a fazer parte integrante dele.

O quadro seguinte discrimina os créditos concedidos ao Conselho de Segurança Nacional, no período de 1938 a 1944. Esses créditos estão representados em números absolutos, por verbas e por

exercícios, e cada Verba aparece comparada com os totais dos créditos concedidos :

(Em milhares de cruzeiros)

Exercícios	Créditos concedidos				Percentagens das verbas sôbre o total		
	Verba 1 Pessoal	Verba 2 Material	Verba 3 Serviços encargos	Total	Verba 1	Verba 2	Verba 3
1938	—	20	—	20	—	100	—
1939	—	20	—	20	—	100	—
1940	—	25	—	25	—	100	—
1941	—	30	—	30	—	100	—
1942	168	77	150	395	42,53	19,49	37,98
1943	174	95	150	419	41,53	22,67	35,80
1944	250	96	150	496	50,34	19,52	30,14

COORDENAÇÃO DA MOBILIZAÇÃO ECONÔMICA

Para 1944, aparece no Orçamento Geral da União um novo órgão subordinado diretamente à Presidência da República — a Coordenação da Mobilização Econômica, — com dotações no montante de Cr$ 11.453.800,00.

Em 1943, para a sua instalação e funcionamento, foram-lhe concedidos créditos especiais no total de Cr$ 10.930.000,00.

Mostra-se a seguir um quadro comparativo das dotações concedidas para 1944 com os créditos especiais de 1943 :

(Em cruzeiros)

Verbas	Créditos especiais em 1943	Proposta do órgão para 1944	Orçamento de 1944	Diferença para + ou para — em 1944	
				S/os créditos de 1943	S/a proposta do órgão
1 — Pessoal	4.800.000	7.453.217	6.035.700	+ 1.235.700	— 1.417.517
2 — Material	4.130.000	4.236.469	3.318.100	— 811.900	— 918.369
3 — Serv. e Encargos	2.000.000	5.000.000	2.000.000	—	— 3.000.000
4 — Eventuais	—	300.000	100.000	+ 100.000	— 200.000
	10.930.000	16.989.686	11.453.800	+ 523.800	— 5.535.886

Da comparação, verifica-se que a Coordenação obteve para o exercício de 1944 um aumento de Cr$ 523.800,00 sôbre os créditos especiais abertos para sua instalação e funcionamento em 1943.

No quadro que segue, apresentam-se, discriminados por verbas, os créditos orçamentários concedidos à Coordenação da Mobilização Econômica para o exercício de 1944 :

(Em cruzeiros)

EXERCÍCIO	CRÉDITOS CONCEDIDOS					PERCENTAGENS DAS VERBAS SOBRE O TOTAL			
	Verba 1 PESSOAL	Verba 2 MATERIAL	Verba 3 SERVIÇOS E ENCARGOS	Verba 4 EVENTUAIS	TOTAL	Verba 1	Verba 2	Verba 3	Verba 4
1944.......	6.035.700	3.318.100	2.000.000	100.000	11.453.800	52,70	28,97	17,47	0,86

Vê-se, ainda, nesse quadro, a posição percentual de cada Verba em relação ao total dos créditos concedidos à Coordenação.

Em relação ao decreto-lei n. 5.976, de 10 de novembro de 1943, o aumento verificado neste órgão foi pequeno, o que se pode constatar pelo quadro abaixo, que apresenta a Verba Pessoal por subconsignações.

(Em cruzeiros)

VERBA 1 — PESSOAL	PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 1944		DOTAÇÃO FIXADA NO ORÇAMENTO DE 1944
	Dotação já estimada em 10-11-43	Aumento resultante do Dec.-lei n. 5.976, de 10-11-43	
12 — Gratificação por serviço extraordinário..	65.998	19.702	85.700
14 — Gratificação de representação.........	150.000	—	150.000
17 — Gratificação representação de Gabinete	300.000	—	300.000
27 — Outras despesas........................	5.500.000	—	5.500.000
	6.015.998	19.702	6.035.700

COMISSÃO CENTRAL DE REQUISIÇÕES

O Orçamento Geral da União, para o exercício de 1944, consigna dotações no total de Cr$ 407.100,00, à Comissão Central de Requisições, que aparece pela primeira vez na lei de meios.

Para a sua instalação e funcionamento, em 1943, foram-lhe concedidos créditos especiais no total de Cr$ 372.440,00.

O quadro abaixo faz uma comparação das dotações concedidas para 1944 com os créditos especiais obtidos em 1943.

(Em cruzeiros)

VERBAS	CRÉDITOS ESPECIAIS EM 1943	PROPOSTA DO ÓRGÃO PARA 1944	ORÇAMENTO DE 1944	DIFERENÇA PARA + OU PARA — EM 1944	
				s/os créditos de 1943	s/a proposta do órgão
1—Pessoal	82.400	182.200	228.600	+ 146.200	+ 46.400
2—Material	250.000	158.500	158.500	— 91.500	—
3—Serviços e Encargos	40 040	20 000	20 000	— 20 040	—
	372.440	360.700	407.100	+ 34.660	+ 46.400

Verifica-se, no quadro acima, que o Orçamento de 1944 apresenta uma diferença para mais, de Cr$ 34.660,00, sôbre os créditos concedidos em 1943. Entretanto, os mencionados créditos só se referem ao período de dez meses, pois, pràticamente, só em março de 1943 começou a funcionar a Comissão. Assim, proporcionalmente, houve uma redução de Cr$ 39.828,00 das dotações para 1944 sôbre os créditos especiais abertos no exercício de 1943.

Nota-se, ainda, nesse quadro, que o Orçamento de 1944 apresenta uma majoração de Cr$ 46.400,00 sôbre a proposta do órgão. Êsse acréscimo, que se verificou na verba Pessoal, decorre do decreto-lei n. 5.976, de 10 de novembro de 1943.

No quadro adiante, vêem-se, por subconsignações, os aumentos decorrentes do citado decreto-lei.

(Em cruzeiros)

VERBA 1 — PESSOAL	PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 1944		DOTAÇÃO FIXADA NO ORÇAMENTO de 1944
	Dotação já estimada em 10-11-43	Aumento resultante do Dec.-lei n. 5.976, de 10-11-43	
04 a 08 — Pessoal Extranumerário	67.800	19.800	87.600
09 — Funções gratificadas	74.400	9.600	84.000
22 — Ajuda de custo	20.000	5.000	25.000
23 — Diárias	20.000	4.000	24.000
27 — Outras despesas	—	8.000	8.000
	182.200	46.400	228.600

No quadro que segue, apresentam-se, discriminados por verbas, os créditos orçamentários concedidos à Comissão Central de Requisições para o exercício de 1944 :

(Em cruzeiros)

EXERCÍCIO	CRÉDITOS CONCEDIDOS				PERCENTAGENS DAS VERBAS SOBRE O TOTAL		
	Verba 1 PESSOAL	Verba 2 MATERIAL	Verba 3 SERVIÇOS E ENCARGOS	TOTAL	V. 1	V. 2	V. 3
1944.........	228.600	158.500	20.000	407.100	56,15	38,93	4,92

Vê-se, ainda, nesse quadro, a posição de cada verba, em percentagens, sôbre o total dos créditos concedidos à Comissão.

Capítulo sete

MINISTÉRIOS CIVÍS

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA

EM virtude de sua extraordinária variedade de climas e de terras, o Brasil está naturalmente dividido em zonas agrícolas, onde se desenvolve um número considerável de culturas que exigem, conseqüentemente, os mais variados processos de tratamento. Daí porquê, a determinadas zonas agrícolas, corresponde a criação de Institutos Agronômicos, os quais abrangem estações experimentais incumbidas do estudo das plantas úteis e dos meios racionais de aperfeiçoamento de cada cultura específica.

A existência, no subsolo nacional, da maioria dos minerais conhecidos, tem merecido a atenção do Govêrno que, a partir de 1930, mediante inovações em nosso direito de minas e de águas, transformou o regime de acessão livre no de concessão do Estado. Conseqüentemente, desenvolveram-se os estudos de geologia econômica, as pesquisas e a exploração dos minerais estratégicos. Medidas especiais de proteção governamental foram baixadas para o melhor aproveitamento, entre outras riquezas, do carvão mineral do país.

Por outro lado, o fomento da produção animal e a defesa dos rebanhos, deram origem a numerosas providências que têm sido estudadas e adotadas pelo Ministério da Agricultura.

É, portanto, o Ministério da Agricultura um órgão de fomento, proteção, defesa e fiscalização da produção vegetal, animal e mineral, atividades essas que realiza através de seus departamentos técnicos especializados.

Afim de dar cabal desempenho às suas múltiplas funções em todo o país, o Ministério dispõe, em 1944, de recursos orçamentários que representam 3,7% do total da despesa da União.

Os recursos do Ministério têm sofrido variações, a partir de 1936, sempre para mais, conforme se vê no seguinte quadro:

(Em milhares de cruzeiros)

EXERCÍCIOS	CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS	CRÉDITOS ADICIONAIS	TOTAL	DESPESA REALIZADA	SALDO NÃO APLICADO	PERCENTAGEM DA DESPESA REALIZADA DO MINISTÉRIO SÔBRE O TOTAL DA DESPESA DA UNIÃO	TOTAL DA DESPESA REALIZADA DA UNIÃO
1936	87 777	1.033	85 810	75 527	10 283	2,34	3.226.081
1937	94.096	3.085	97 181	83 062	14.119	2,00	4.143 959
1938	121 974	11.154	133 128	110.954	22.174	2,52	4.735.434
1939	130 279	5.057	135 336	113.630	21.706	2,62	4.334.641
1940	143.158	4.426	147 584	128.619	18.965	2,78	4.629.636
1941	146.215	12 836	159 051	126.792	32 259	2,62	4.839.635
1942	172 352	29.029	201 381	161.869	39 512	2,81	5.748.013

NOTA — Não foram computados os créditos revigorados e transferidos.

Contudo, verifica-se que a despesa realizada pelo Ministério, nos sete exercícios que figuram no quadro acima, tem variado, percentualmente, em relação à despesa realizada pela União, ora para mais, ora para menos. Em 1942, a percentualidade é justamente a mais elevada.

Os créditos orçamentários atribuídos ao Ministério da Agricultura para 1944, num total de Cr$ 236.146.310,00, excederam de Cr$ 64.889.519,00 os do Orçamento para 1943, o que se pode verificar no quadro que se apresenta a seguir:

(Em milhares de cruzeiros)

VERBAS	ORÇAMENTO DE 1943	CRÉDITOS ADICIONAIS	TOTAL DE 1943	PROPOSTA DO MINISTÉRIO PARA 1944	ORÇAMENTO DE 1944	DIFERENÇAS DO ORÇAMENTO DE 1944 PARA + OU —	
						Sobre o total de 1943	Sobre a proposta do Ministério
1 — Pessoal	96.784	415	97.199	107.696	144.219	+ 47.020	+ 36.523
2 — Material	45.752	80	45.832	61.353	58.111	+ 12.279	— 3.242
3 — Serviços e Encargos	28.520	1.176	29.696	38.208	33.616	+ 3.920	— 4.592
4 — Eventuais	200	—	200	200	200	—	—
TOTAL	171.256	1.671	172.927	207.457	236.146	+ 63.219	+ 28.689

NOTA — Para efeito de homogeneização de dados comparativos, foram excluídas as dotações referentes à Verba 5 — Obras, tanto em 1943 como em 1944.

VERBA 1 — PESSOAL

A diferença para mais, de 63 milhões de cruzeiros (números redondos), que se verificou sôbre os créditos orçamentários e adicionais concedidos ao Ministério, em 1943, deriva, em sua maior parte, do aumento de vencimentos e salários, decorrente do decreto-lei n. 5.976, de 10 de novembro último. Como se pode verificar examinando o quadro abaixo, êsse aumento determinou majoração equivalente a 40 milhões de cruzeiros (números redondos), nas dotações dessa verba, as quais, em princípio, já se achavam estimadas naquela data. Assim, apenas houve, no Orçamento ministerial, para 1944, um acréscimo de 25 milhões de cruzeiros (números redondos) motivada pela expansão natural dos serviços.

(Em cruzeiros)

VERBA 1 — PESSOAL	PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 1944		DOTAÇÃO FIXADA NO ORÇAMENTO DE 1944
	Dotação já estimada em 10-11-43	Aumento resultante do Dec.-lei n. 5.976, de 10-11-43	
01 — Pessoal Permanente	43.964.600	10.579.000	54.543.600
04 a 08 — Pessoal Extranumerário	51.400.000	17.200.000	68.600.000
09 — Funções Gratificadas	888.000	124.200	1.012.200
12 — Gratificação por serviço extraordinário	337.000	103.100	440.100
14 — Gratificação de representação	374.000	—	374.000
16 — Gratificação de magistério	201.600	—	201.600
17 — Gratificação de representação de Gabinete	213.000	—	213.000
19 — Auxílio para diferença de caixa	4.260	540	4.800
22 — Ajuda de custo	1.329.500	332.375	1.661.875
23 — Diárias	3.628.000	725.600	4.353.600
25 — Substituições	100.000	30.000	130.000
26 — Diferença de vencimentos	224.650	—	224.650
27 — Outras despesas	2.116.800	10.323.200	12.440.000
29 — Pessoal em disponibilidade	20.000	—	20.000
TOTAL	104.801.410	39.418.015	144.219.425

Algumas dotações da Verba Pessoal, mesmo sob os efeitos do reajustamento, permaneceram estáticas, conforme se vê no quadro acima. E' que sòmente foram majoradas, além das expressamente referidas no decreto-lei n. 5.976, de 10 de novembro de 1943, as dotações relativas a gratificação por serviço extraordinário, auxílio para diferenças de caixa, ajuda de custo, diárias e substituições, uma vez que são calculadas na base do vencimento ou do salário. Abrange o quadro a importância de Cr$ 8.800.000,00, incluída na Verba para atender ao pagamento do salário família (Sub. 27 — Outras despesas).

O quadro abaixo mostra os créditos concedidos ao Ministério, para a Verba Pessoal, no período compreendido entre 1937 e 1944. Em seguida, numa coluna aparecem os totais dos créditos do Ministério, também por exercício, e noutra figuram as percentagens que a Verba 1 representa sôbre aquêles créditos totais :

(Em milhares de cruzeiros)

EXERCICIOS	CRÉDITOS CONCEDIDOS NA VERBA PESSOAL	TOTAIS DOS CRÉDITOS DO MINISTERIO	PERCENTAGENS QUE A VERBA PESSOAL REPRESENTA SOBRE OS TOTAIS DOS CRÉDITOS DO MINISTERIO
1937	54.196	97.181	55,77%
1938	57.528	133.128	43,21%
1939	67.209	135.336	49,65%
1940	74.086	147.584	50,20%
1941	79.977	159 051	50,28%
1942	91.313	213.117	42,85%
1943	96.784	171.256	56,51%
1944	144.219	236.146	61,08%

VERBA 2 — MATERIAL

Nesta Verba, houve um acréscimo de Cr$ 12.279.155,00 sôbre o total dos créditos concedidos em 1943. Esse acréscimo se explica pela grande alta nos preços de tôdas as utilidades.

Afim de atenuar os efeitos de um exagerado crescimento da despesa pública, numa fase em que todos os esforços no sentido de alcançar economias plenamente se justificam, a Comissão de Orçamento preocupou-se em restringir ao indispensável as dotações para a Consignação Material Permanente e, por isso, o aumento em relação ao ano anterior, verificado nessa Consignação, é mínimo quando comparado com o havido nas outras Consignações, conforme se vê abaixo :

— Material Permanente	+	1.832.810
— Material de Consumo	+	7.437.290
— Diversas Despesas	+	2.989.055
— Outras despesas com material.	+	20.000
Total	+	12.279.155

A majoração da Consignação Material Permanente ocorreu porque diversos serviços do Ministério precisaram ser imediatamente

aparelhados com máquinas e ferramentas agrícolas, material de sondagem e aparelhos de laboratório, havendo, além disso, necessidade de adquirir animais.

O aumento da Consignação Material de Consumo foi ocasionado pela elevação dos preços em geral dos variados artigos nela enquadrados. As subconsignações que principalmente influíram para que ocorresse o referido aumento são as que dizem respeito a *gêneros alimentícios, forragens, sementes, matérias primas e combustíveis.*

Relativamente à Consignação Diversas Despesas, a majoração corresponde à necessidade de consertos e conservação de bens móveis e imóveis.

Finalmente, a Consignação Outras Despesas com Material, que figura pela primeira vez no Ministério da Agricultura com a dotação de Cr$ 20.000,00, se destina à aquisição de armas e munições para os guardas florestais do Serviço Florestal.

A proposta inicial do Ministério sofreu, apesar dos aumentos concedidos, uma redução líquida na Verba 2 de Cr$ 3.242.471,00, como se segue:

CONSIGNAÇÕES	PROPOSTA DO MINISTÉRIO	ALTERAÇÕES NA C. O.	PROPOSTA DA C. O.
I — Material Permanente	20.560.281	— 3.338.871	17.221.410
II — Material de consumo	23.536.239	+ 792.301	24.328.540
III — Diversas Despesas	17.237.296	— 695.901	16.541.395
IV — Outras despesas com material	20.000	—	20.000
TOTAL	61.353.816	— 3.242.471	58.111.345

O quadro abaixo mostra os créditos concedidos ao Ministério, para a Verba Material, no período compreendido entre 1937 e 1944, em confronto com os totais dos créditos ministeriais. Em seguida, numa coluna figuram as percentagens que os créditos da Verba 2, representam sôbre os créditos totais.

(Em milhares de cruzeiros)

EXERCÍCIOS	CRÉDITOS CONCEDIDOS NA VERBA MATERIAL	TOTAIS DOS CRÉDITOS DO MINISTERIO	PERCENTAGEM QUE A VERBA MATERIAL REPRESENTA SOBRE OS TOTAIS DOS CRÉDITOS DO MINISTERIO
1937	21.017	97.181	21,63
1938	20.350	133.128	15,29
1939	26.536	135.336	19,61
1940	40.272	147.584	27,29
1941	41.354	159.051	26,00
1942	48.401	213.117	22,72
1943	45.752	171.256	26,72
1944	58.111	236.146	24,61

VERBA 3 — SERVIÇOS E ENCARGOS

Em 1943, esta Verba figurou no Orçamento com o total de Cr$ 28.520.477,00 apresentando-se no corrente com a majoração de Cr$ 5.095.063,00, elevada, pois, a Cr$ 33.615.540,00.

Os aumentos estão assim distribuídos :

— 01 — Auxílios.	+	1.981.827,00
— 08 — Acordos	+	1.250.000,00
— 15 — Defesa sanitária animal . .	+	2.215.000,00
— 32 — Reprodutores, etc.	+	1.400.000,00
Em diversas subconsignações	+	967.300,00
Total	+	7.814.127,00

Houve, porém, uma redução de Cr$ 2.719.064,00, com a seguinte discriminação :

— 41 — Adaptação a gasogênio	—	1.590.000,00
— 36 — Serviços contratuais.	—	629.064,00
Em outras subconsignações.	—	500.000,00
Total.	—	2.719.064,00

Em virtude do decreto-lei n. 5.530, de 28-5-43, ficou a União obrigada a conceder, anualmente, a subvenção de Cr$ 1.000.000,00 à Comissão Executiva da Pesca. Por outro lado, o decreto-lei número 5.421, de 22-4-43, que transferiu ao Ministério da Agricultura a execução dos serviços de limpeza e desinfeção de vagões utilizados no transporte de animais vivos, autorizou a cobrança de uma taxa para custeio do serviço executado pela Divisão de Defesa Sanitária Animal, taxa essa que, presumìvelmente, compensará a dotação, incluída para tal fim no Orçamento, de Cr$ 1.015.000,00, importância igual ao produto de sua arrecadação em 1943.

A dotação para acordos foi majorada porque, em 1943, os créditos destinados aos acordos para expansão cooperativista no país, celebrados com a maioria dos Estados, foram incluídos no Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional, ao

passo que em 1944, aquêles créditos aparecem no Orçamento, no qual ainda figura, pela primeira vez, a dotação de Cr$ 600.000,00 para fazer face ao acôrdo de fomento de produção animal firmado, no decorrer do ano de 1943, com o Estado do Pará.

No período compreendido entre 1937 e 1944, a Verba Serviços e Encargos tem oscilado ora para mais, ora para menos, conforme se verifica no quadro seguinte :

(Em milhares de cruzeiros)

EXERCÍCIOS	CRÉDITOS CONCEDIDOS NA VERBA SERVIÇOS E ENCARGOS	TOTAIS POR CRÉDITOS DO MINISTÉRIO	PERCENTAGEM QUE A VERBA SERVIÇOS E ENCARGOS REPRESENTA SOBRE OS TOTAIS DOS CRÉDITOS DO MINISTERIO
1937	21.137	97.181	21,75
1938	43.106	133.128	32,38
1939	35.091	135.336	25,93
1940	24.513	147.584	16,61
1941	26.189	159.051	16,47
1942	49.899	213.117	23,41
1943	28.520	171.256	16,65
1944	33.616	236.146	14,23

VERBA 4 — EVENTUAIS

A Verba Eventuais figura exclusivamente no Gabinete do Ministro e a sua finalidade é atender a despesas que não se enquadram na especialização orçamentária, caracterizando-se além disso como despesas imprevistas.

A partir de 1938 essa Verba tem sofrido variações, chegando a atingir, em 1940, a Cr$ 400.000,00, para fixar-se em Cr$...... 200.000,00 em 1943 e manter-se nesta quantia em 1944.

PLANO DE OBRAS E EQUIPAMENTOS

No Orçamento Geral da República, não se incluíram dotações para obras, porquanto elas passaram a figurar no Plano de Obras e Equipamentos, criado pelo decreto-lei n. 6.144, de 29 de dezembro de 1943.

No Orçamento do Plano para o exercício de 1944, o Ministério da Agricultura figura com dotações no total de Cr$ 83.212.210,00.

A DESPESA MINISTERIAL POR UNIDADES ADMINISTRATIVAS

A seguir, aparece um resumo da despesa ministerial, discriminada por unidades administrativas.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA

(EM CRUZEIROS)

(Continuação)

REPARTIÇÕES	ORÇAMENTO DE 1943	CRÉDITOS SUPLEMENTARES ABERTOS NO EXERCÍCIO DE 1943	TOTAL DE 1943	PROPOSTA DO MINISTÉRIO PARA 1944	ALTERAÇÕES SOFRIDAS PELAS PROPOSTAS DOS ÓRGÃOS NA COMISSÃO DE ORÇAMENTO	ORÇAMENTO APROVADO PARA 1944	DIFERENÇA DO ORÇAMENTO DE 1944 EM RELAÇÃO AO TOTAL DE CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS E SUPLEMENTARES DE 1943
	Cr$	Cr$	Cr$	Cr$	Cr$	Cr$	Cr$
19 — Departamento Nacional da Produção Animal							
01 — Diretoria Geral	1.317.690	—	1.317.690	381.070	— 15.200	365.870	— 951.820
02 — Divisão de Caça e Pesca	3.749.013	—	3.749.013	3.776.726	+ 425.694	4.202.420	+ 453.407
03 — Divisão de Defesa Sanitária Animal	3.835.800	—	3.835.800	6.128.400	+ 170.500	6.298.900	+ 2.463.100
04 — Divisão de Fomento da Produção Animal	8.383.000	—	8.383.000	11.525.300	+ 1.773.600	13.298.900	+ 4.915.900
05 — Divisão de Inspeção de Produtos de Origem Animal	3.328.500	—	3.328.500	3.793.900	+ 649.700	4.443.600	+ 1.115.100
06 — Instituto de Biologia Animal	1.187.550	22.900	1.210.450	1.678.882	+ 68.688	1.747.570	+ 537.120
20 — Departamento Nacional da Produção Mineral							
01 — Diretoria Geral	856.600	—	856.600	1.150.760	— 29.650	1.121.110	+ 264.510
02 — Divisão de Águas	6.726.100	800	6.726.900	8.089.430	+ 1.308.690	9.398.120	+ 2.671.220
03 — Divisão de Fomento da Produção Mineral	2.806.100	—	2.806.100	3.688.555	+ 770.115	4.458.670	+ 1.652.570
04 — Divisão de Geologia e Mineralogia	1.173.850	—	1.173.850	1.443.500	+ 185.850	1.629.650	+ 455.800
05 — Laboratório da Produção Mineral	1.760.950	—	1.760.950	2.305.450	— 171.340	2.134.110	+ 373.160
21 — Departamento Nacional da Produção Vegetal							
01 — Diretoria Geral	243.200	—	243.200	238.200	+ 165.150	403.350	+ 160.150
02 — Divisão de Defesa Sanitária Vegetal	3.888.860	19.500	3.908.360	7.013.944	— 1.060.544	5.953.400	+ 2.045.040
03 — Divisão de Fomento da Produção Vegetal	21.498.800	3.800	21.502.600	29.809.000	— 2.266.750	27.542.250	+ 6.039.650
04 — Divisão de Terras e Colonização	4.018.400	29.750	4.048.150	4.356.200	+ 741.850	5.098.050	+ 1.049.900
22 — Serviço de Economia Rural	4.076.200	—	4.076.200	5.447.200	+ 232.700	5.679.900	+ 1.603.700
23 — Serviço de Estatística da Produção	623.000	—	623.000	706.160	+ 118.900	825.060	+ 202.060
24 — Serviço de Fiscalização do Comércio de Farinhas	1.298.900	—	1.298.900	1.302.900	+ 240.300	1.543.200	+ 244.300
25 — Serviço Florestal	3.181.600	—	3.181.600	6.522.830	— 687.030	5.835.800	+ 2.654.200
26 — Serviço de Informação Agrícola	2.063.200	—	2.063.200	2.590.900	— 226.200	2.364.700	+ 301.500
27 — Serviço de Meteorologia	5.440.964	—	5.440.964	5.237.263	+ 1.169.637	6.406.900	+ 965.936
28 — Serviço de Proteção aos Índios	7.924.170	—	7.924.170	8.426.470	+ 2.077.700	10.504.170	+ 2.580.000
29 — Superintendência do Ensino Agrícola e Veterinário	6.686.700	[illegible]7.200	6.723.900	9.762.184	+ 1.372.816	11.135.000	+ 4.411.100
30 — Instituto Agronômico do Norte	4.210.200	—	4.210.200	4.399.600	— 33.500	4.366.100	+ 155.900
Comissão de Contrôle da Produção e Comércio de Bananas (extinta)	138.900	—	138.900	—	—	—	— 138.900
TOTAL	171.256.791	326.021	171.582.812	207.458.717	+ 28.687.593	236.146.310	+ 64.563.498

NOTA — Para efeito de homogeneização de dados comparativos foram excluídas as dotações referentes à Verba Obras, tanto em 1943 como em 1944.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E SAÚDE

Os problemas confiados ao Ministério da Educação e Saúde têm constituído, na última década, parte importante das atividades do Estado. Criado após a revolução de 1930, vem o Ministério, de ano para ano, aumentando seu campo de realizações e êsse desenvolvimento que foi necessário imprimir às suas atividades é bem um reflexo das condições de saúde, higiene, educação e ensino, imperantes no Brasil antes de sua criação. Pouca atenção se havia dispensado a êsses problemas e muito havia por fazer.

Organizando e implantando serviços novos, reorganizando ou adaptando serviços antigos, o Ministério tem tido necessidade constante de aumentar suas instalações, quer na capital da República, quer nos Estados.

Numerosos assuntos, atualmente resolvidos pelo Ministério da Educação e Saúde, achavam-se, antes de ser êle criado, a cargo de outros Ministérios, principalmente da Justiça e da Viação, e, por terem, nesses, pouca relàção com suas atividades precípuas — justiça e viação — eram permanentemente considerados em segundo plano e jamais tratados com o necessário cuidado.

As diversas reformas por que tem passado o ensino, nos últimos anos; os numerosos empreendimentos no setor da saúde pública e da higiene; um contrôle mais efetivo sôbre as atividades de particulares nesses dois campos de atividade, tudo isso, conccrrendo para proporcionar ao país uma situação, se não privilegiada, ao menos compatível com o grau de progresso alcançado nos mais âmbitos da vida nacional, revela o quanto era necessário reunirem-se, num só órgão, todos os serviços que atualmente se grupam para formar o Ministério da Educação e Saúde. E, nessa ordem de idéias, seria

zeiros. Essas autorizações de despesa, como se salientou acima, não foram integralmente aproveitadas. Somando-se os créditos orçamentários e adicionais do Ministério encontra-se, para os sete exercícios considerados, um total de 2.562.514 mil cruzeiros e somando-se a despesa realizada, também nos sete exercícios, chega-se ao montante de 1.890.362 mil cruzeiros, donde se conclui que, nesse período, o total dos saldos não aplicados corresponde a 672.152 mil cruzeiros (números redondos), ou seja quase uma quarta parte do total dos créditos concedidos.

Examinando-se o quadro conclui-se, ainda, que o volume das despesas do Ministério da Educação e Saúde, efetivamente realizadas, comparadas com as despesas da União, no período de 1936 a 1942, variou sempre entre 4,81 e 5,88, o que revela uma determinada tendência à estabilidade das despesas ministeriais.

Resumem-se, a seguir, os créditos concedidos ao Ministério, em 1943 (orçamentários e adicionais), discriminando-os por verbas. Aparecem êles comparados com os propostos pelo Ministério, para o exercício de 1944, e com as dotações que, finalmente, estão consignadas no Orçamento dêste último ano.

(Em milhares de cruzeiros)

VERBAS	ORÇAMENTO DE 1943	CRÉDITOS ADICIONAIS	TOTAL DE 1943	PROPOSTA DO MINISTÉRIO PARA 1944	ORÇAMENTO DE 1944	DIFERENÇA PARA + OU — EM 1944	
						Sobre o total de 1943	Sobre a proposta do Ministério
1 — Pessoal	148.277	3.060	151.337	158.616	198.659	+ 47.322	+ 40.043
2 — Material	67.831	2.737	70.568	97.829	89.126	+ 18.558	— 8.703
3 — Serviços e Encargos	131.562	7.447	139.009	173.306	140.615	+ 1.606	— 32.691
4 — Eventuais	100	—	100	100	100	—	—
TOTAL	347.770	13.244	361.014	429.851	428.500	+ 67.486	— 1.351

No quadro seguinte, aparecem os totais de créditos orçamentários e adicionais, concedidos ao Ministério, no período compreendido entre 1937 e 1944, discriminados por Verbas e por exercícios. Figuram, também, no quadro, as percentagens que, nos vários exercícios, cada Verba representa sôbre o total dos créditos ministeriais. No exercício de 1944 apenas foram computados créditos orçamentários, evidentemente.

(Em cruzeiros)

VERBA 1 — PESSOAL	PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 1944		DOTAÇÃO FIXADA NO ORÇAMENTO DE 1944
	Dotação já estimada em 10-11-43	Aumento resultante do Dec.-lei n. 5.976, de 10-11-43	
01 — Pessoal Permanente	74.185.150	13.052.600	87.237.750
04 a 08 — Pessoal Extranumerário	70 320.000	22.780.000	93.100.000
09 — Funções gratificadas	1.230.600	256.800	1.487.400
11 — Gratificação por trabalho com risco de vida ou saúde	200.000	—	200.000
12 — Gratificação por serviço extraordinário	277.500	83.250	360.750
13 — Gratificação por trabalho técnico ou científico	100.000	—	100.000
14 — Gratificação de representação	574.800	—	574.800
15 — Gratificação adicional	33.156	—	33.156
16 — Gratificação de Magistério	1.916.000	—	1.916.000
17 — Gratificação de representação de Gabinete	262.000	—	262.000
19 — Auxílio para diferenças de caixa	10.860	1.080	11.940
22 — Ajuda de custo	455.700	113.925	569.625
23 — Diárias	761.800	152.360	914.160
25 — Substituições	350.000	105.000	455.000
26 — Diferença de vencimentos	200.000	—	200.000
27 — Outras despesas	200.000	10.900.000	11.100.000
28 — Pessoal Adido	7.200	—	7.200
29 — Pessoal em disponibilidade	129.703	—	129.703
TOTAL	151.214.469	47.445.015	198.659.484

VERBA 2 — MATERIAL

A verba 2 — que, em 1937 representava 7,73% do total da despesa do Ministério, elevou-se em 1938 para 11,90% ; representou uma percentagem de 12,15% no exercício de 1939 ; declinou para 10,29% no exercício de 1940 ; elevou-se a 16,62% em 1941 ; tornou a elevar-se no exercício de 1942, para 20,71% ; em 1943 baixou para 19,55% e, em 1944, é de 20,80% . Com relação a esta Verba, adotou-se o critério de evitar tanto quanto possível o aumento de despesas, em diversas subconsignações, fugindo-se a êsse procedimento apenas em alguns casos, como a aquisição de gênero de alimentação, matérias-primas, produtos químicos e combustíveis, considerados indispensáveis ao funcionamento normal dos serviços, notadamente dos estabelecimentos hospitalares e de ensino, sendo impossível, não obstante a necessidade de compensar a elevação do preço de custo, fazer quaisquer cortes na aquisição, ainda quando ela importasse maiores dispêndios.

VERBA 3 — SERVIÇOS E ENCARGOS

A Verba Serviços e Encargos, no Ministério da Educação e Saúde, nos primeiros anos de sua organização e instalação, compreendia a maior parte de suas dotações. Como se sabe, essa Verba engloba dotações sem especificação e por isso, não havendo então pro-

gramas de trabalho bem delineados e nítidos planos de ação, em 1937, 64% das dotações do orçamento ministerial estavam consignados nesta Verba. Já em 1938, porém, melhor estruturada a organização do Ministério e mais bem definidos os seus objetivos, foi possível discriminar com maior rigor as despesas de pessoal e material e a Verba Serviços e Encargos baixou para 51% do total dos créditos orçamentários do Ministério, continuando em escala decrescente, nos exercícios seguintes, até 1943, em que se elevou um pouco, atingindo 38%. Em 1944, volta a decrescer, representando apenas, 33% do total dos créditos orçamentários do Ministério.

VERBA 4 — EVENTUAIS

Continua a ser uma parcela insignificante da despesa do Ministério da Educação e Saúde. De fato, destinando-se a despesas imprevistas, não constantes das tabelas, e em face da minuciosa discriminação de despesas que se tem observado no Orçamento brasileiro, dificilmente se precisa lançar mão das dotações consignadas nessa Verba, para fazer face a algum encargo.

PLANO DE OBRAS E EQUIPAMENTOS

O Ministério da Educação e Saúde solicitou, para a Verba Obras, a dotação de Cr$ 111.625.875,00, para estudos e projetos, prosseguimento, conclusão, reconstrução e ampliação de edifícios.

Criado que foi o Plano de Obras e Equipamentos, os créditos solicitados foram transferidos para o mesmo, sendo concedidos Cr$ 8.829.702,00, para Estudos e projetos e obras a serem iniciados no exercício; Cr$ 81.133.590,00, para Prosseguimento e conclusão de obras; Cr$ 3.498.297,00, para Reconstrução e ampliação de edifícios; e Cr$ 20.000.000,00 destinados a despesas decorrentes de projetos novos ou alterações de projetos, obras a serem iniciadas ou em prosseguimento, equipamentos diversos, desapropriação ou aquisição de imóveis, segundo autorização do Presidente da República.

Assim, foi concedido ao Ministério da Educação e Saúde, no Plano de Obras e Equipamentos, o total de Cr$ 113.461.589,00 que contém uma diferença para mais de Cr$ 1.835.714,00 sôbre a proposta do Ministério para a extinta Verba Obras.

A DESPESA MINISTERIAL POR UNIDADES ADMINISTRATIVAS

A seguir aparece um resumo da despesa ministerial discriminada por unidades administrativas.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E SAUDE

(Em cruzeiros)

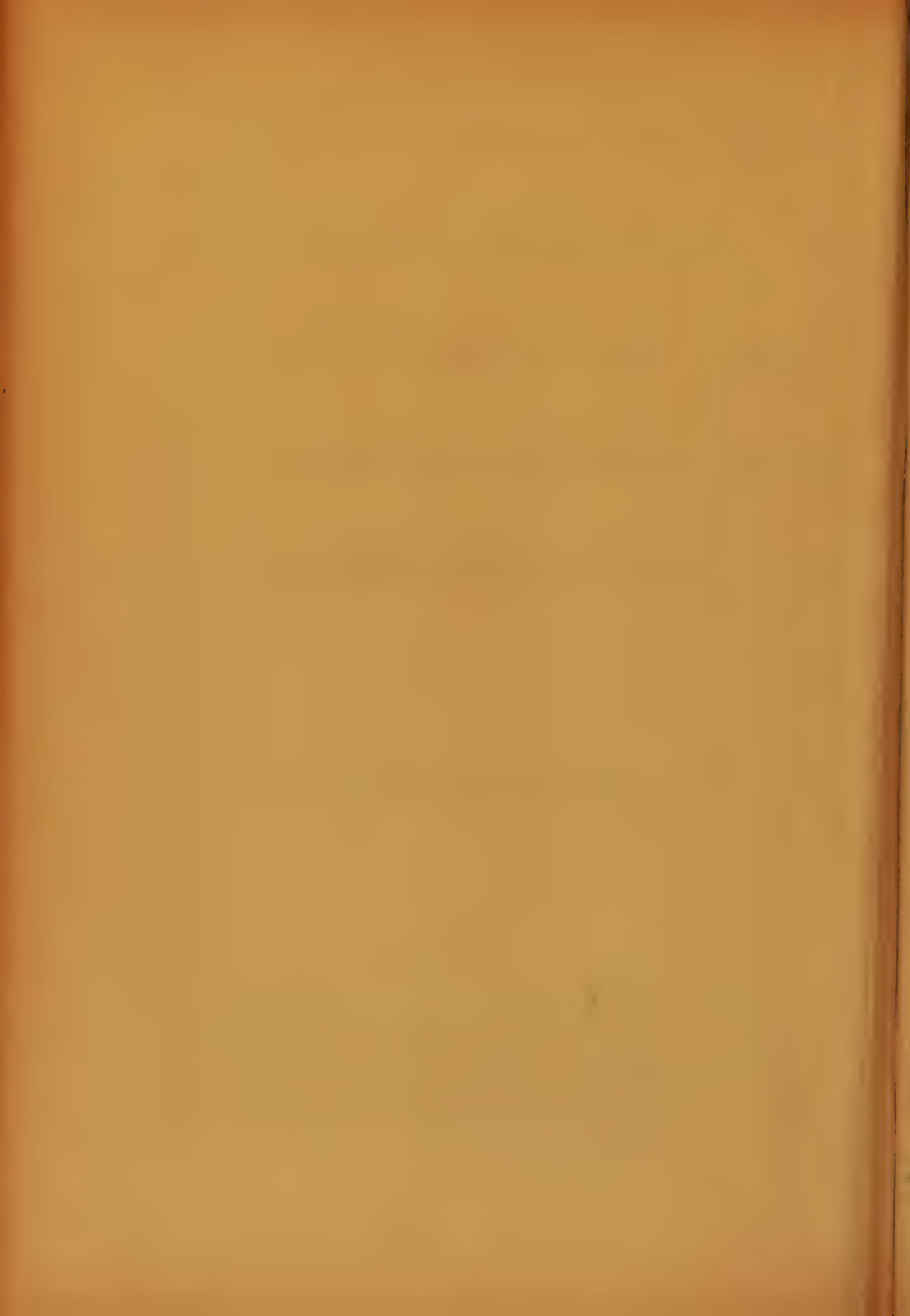
REPARTIÇÕES	ORÇAMENTO DE 1943	CRÉDITOS SUPLEMENTARES ABERTOS NO EXERCÍCIO DE 1943	TOTAL DE 1943	PROPOSTA DO MINISTÉRIO PARA 1944	ALTERAÇÕES SOFRIDAS PELAS PROPOSTAS DOS ÓRGÃOS NA COMISSÃO DE ORÇAMENTO	ORÇAMENTO APROVADO PARA 1944	DIFERENÇA DO ORÇAMENTO DE 1944 EM RELAÇÃO AO TOTAL DE CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS E SUPLEMENTARES DE 1943
	Cr$	Cr$	Cr$	Cr$	Cr$	Cr$	Cr$
01 — Gabinete do Ministro	677.060	—	677.060	605.860	+ 2.900	608.760	— 68.300
03 — Comissão de Eficiência	99.180	—	99.180	121.460	+ 53.880	175.340	+ 76.160
04 — Departamento de Administração							
01 — Diretoria Geral	75.138	—	75.138	180.898	— 77.030	103.868	+ 28.730
02 — Biblioteca	97.292	—	97.292	180.969	— 43.867	137.102	+ 39.810
03 — Divisão do Material	1.226.588	—	1.226.588	540.138	+ 111.360	651.498	— 575.090
04 — Divisão de Obras	2.668.770	—	2.668.770	6.010.610	— 1.768.140	4.242.470	+ 1.573.700
05 — Divisão do Orçamento	10.143.860	—	10.143.860	11.310.140	— 5.363.500	5.946.640	— 4.197.220
06 — Divisão do Pessoal	77.780.249	741.483	78.521.732	78.762.336	+ 24.875.121	103.637.457	+ 25.115.725
07 — Serviço de Administração da Séde	8.400	—	8.400	670.540	— 591.400	79.140	+ 70.740
08 — Serviço de Comunicações	526.590	—	526.590	792.790	— 40.400	751.390	+ 224.800
09 — Serviço de Transportes	3.239.160	—	3.239.160	4.158.640	+ 69.200	4.227.840	+ 988.680
10 — Tesouraria	79.680	—	79.680	130.480	— 30.140	100.340	+ 20.660
07 — Secção de Segurança Nacional	6.000	—	6.000	102.470	— 72.400	30.070	+ 24.070
11 — Biblioteca Nacional	647.900	—	647.900	753.800	+ 222.800	976.600	+ 328.700
12 — Casa de Rui Barbosa	163.310	—	163.310	358.540	— 187.680	170.860	+ 7.550
13 — Colégio Pedro II — Externato	3.622.400	1.800	3.624.200	3.697.960	+ 782.400	4.480.360	+ 856.160
14 — Colégio Pedro II — Internato	1.912.060	1.800	1.913.860	2.047.000	+ 213.500	2.260.500	+ 346.640
15 — Comissão Insp. de Est. Psiquiátricos	18.130	—	18.130	27.352	— 18.732	8.620	— 9.510
16 — Comissão Nac. de Ensino Primário	33.200	—	33.200	36.200	— 3.000	33.200	—
17 — Comissão Nac. do Livro Didático	282.660	—	282.660	277.190	— 37.800	239.390	— 43.270
24 — Conselho Nacional de Desportos	206.700	—	206.700	8.827.980	— 7.885.120	942.860	+ 736.160
25 — Conselho Nacional de Educação	331.660	—	331.660	339.950	+ 20.960	360.910	+ 29.250
28 — Conselho Nacional de Serviço Social	22.150.430	2.400	22.152.830	25.237.920	+ 1.973.700	27.211.620	+ 5.058.790
32 — Departamento Nac. da Criança							
01 — Serviço de Administração	3.852.440	—	3.852.440	11.328.010	— 4.816.000	6.512.010	+ 2.659.570
04 — Instituto Nac. de Puericultura	3.885.480	—	3.885.480	4.031.566	+ 788.024	4.819.590	+ 934.110
33 — Departamento Nacional de Educação							
01 — Diretoria Geral	319.720	—	319.720	310.020	+ 34.650	344.670	+ 24.950
09 — Conservatório Nacional de C. Orfeônico	845.450	—	845.450	1.155.270	— 110.500	1.044.770	+ 199.320
10 — Divisão de Educação Extra escolar	41.740	—	41.740	400.460	— 297.200	103.260	+ 61.520
11 — Divisão de Educação Física	337.840	—	337.840	672.103	+ 1.547	673.650	+ 335.810
12 — Divisão e Ensino Comercial	1.270.590	—	1.270.590	1.839.140	— 39.150	1.799.990	+ 529.400
14 — Divisão de Ensino Industrial							
01 — Divisão de Ensino Industrial	8.685.610	220.000	8.905.610	11.109.690	+ 2.783.500	13.893.190	+ 4.987.580
02 — Escola Técnica Nacional	851.785	—	851.785	1.382.080	— 243.800	1.138.280	+ 286.495
03 — Escola Técnica de Manáus	542.040	—	542.040	635.700	+ 489.600	1.125.300	+ 583.260
04 — Escola Técnica de Vitória	488.040	—	488.040	451.700	+ 637.550	1.089.250	+ 601.210
05 — Escola Técnica de Goiânia	482.740	—	482.740	870.700	+ 320.200	1.190.900	+ 708.160

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E SAUDE

(Conclusão)

(Em cruzeiros)

REPARTIÇÕES	ORÇAMENTO DE 1943	CRÉDITOS SUPLEMENTARES ABERTOS NO EXERCÍCIO DE 1943	TOTAL DE 1943	PROPOSTA DO MINISTÉRIO PARA 1944	ALTERAÇÕES SOFRIDAS PELAS PROPOSTAS DOS ÓRGÃOS NA COMISSÃO DE ORÇAMENTO	ORÇAMENTO APROVADO PARA 1944	DIFERENÇA DO ORÇAMENTO DE 1944 EM RELAÇÃO AO TOTAL DE CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS E SUPLEMENTARES DE 1943
	Cr$	Cr$	Cr$	Cr$	Cr$	Cr$	Cr$
23 — Serviço de Saúde dos Portos	1.583.066	30.000	1.613.066	1.861.824	+ 36.450	1.898.274	+ 285.208
24 — Serviço Nacional do Câncer	2.132.760	—	2.132.760	2.451.600	+ 24.800	2.476.400	+ 343.640
37 — Direção Nac. da Juv. Brasileira	—	—	—	281.260	— 21.460	259.800	+ 259.800
40 — Faculdade de Direito de Recife	335 900	—	335 900	381 800	+ 34 600	416 400	+ 80 500
41 — Faculdade de Medicina da Baía	2 490 020	—	2.490 020	2 772 850	+ 886 060	3.658 910	+ 1.168.890
42 — Faculdade de Medicina de Pôrto Alegre	1.024 960	—	1 024 960	1.753.594	+ 1.134.436	2 888.030	+ 1.863.070
44 — Instituto Benjamin Constant	1 999 660	—	1.999 660	2 914 250	72.800	2 841 450	+ 841 790
45 — Instituto Nac. de Cinema Educativo	815 200	—	815 200	996 140	+ 34 400	1 030 540	+ 215 340
46 — Instituto Nac. de Est. Pedagógicos	1 085 780	—	1 085 780	1 075 740	+ 1 192 200	2 267 940	+ 1.182.160
47 — Instituto Nac. do Livro	2.397 900	—	2 397 900	3 489 680	752 230	2.737 450	+ 339 550
48 — Instituto Nac. de Surdos Mudos	848 120	—	848 120	1.068 210	+ 109 050	1 177 260	+ 329.140
50 — Museu Histórico Nacional	556 560	—	556 560	844 290	409 900	434 390	— 122 170
51 — Museu Imperial	361 817	—	361 817	671 470	226 900	444.570	+ 82.753
54 — Museu Nacional	2 377 400	—	2 377 400	1 955 440	— 148 150	1 807 290	— 570 110
55 — Museu Nac. de Belas Artes	394 157	8 400	402 557	416.777	— 68 237	348 540	— 54.017
60 — Observatório Nacional	425 056	—	425 056	493.186	+ 36 800	529 986	+ 104 930
61 — Serviço de Documentação	316 340	—	316 340	530 390	+ 60.600	590.990	+ 274 650
62 — Serviço de Est. da Educ. e Saúde	200 130	—	200 130	295.860	— 39 200	256.660	+ 56.530
63 — Serviço Nacional de Teatro	1.519 840	—	1 519 840	1 924.460	+ 92.800	2 017.260	+ 497 420
64 — Serviço do Pat. Hist. e Art. Nacional	1.052 150	—	1 052 150	1 568 050	+ 751 500	2 319.550	+ 1.267.400
65 — Serviço de Radiodifusão Educativa	701.560	6 600	708.160	1.551 830	+ 60.800	1.612.630	+ 904.470
70 — Universidade do Brasil							
01 — Reitoria	140 232	—	140 232	154 222	— 9.400	144 822	+ 4.590
02 — Comissão do Plano da Univ. do Brasil	94 020	—	94 020	93.050		93 050	— 970
04 — Escola Ana Neri	1.356.830	—	1 356 830	3.765 660	— 1.123 400	2.642 260	+ 1.285.430
05 — Escola Nac. de Belas Artes	532 660	—	532 660	677 590	+ 73 210	750 800	+ 218.140
06 — Escola Nac. de Ed. Física e Desportos	1 264 370	—	1 264 370	1 361.720	+ 126 000	1 487 720	+ 223 350
07 — Escola Nacional de Engenharia	1.067 430	—	1.067 430	1.589 530	+ 565 900	2 155.430	+ 1.088.000
08 — Escola Nac. de M. e Metalurgia	420 650	—	420 650	691 560	+ 63 200	754 760	+ 334.110
09 — Escola Nacional de Música	906 410	1 800	908 210	1.100 120	— 111 800	988 320	+ 80.110
10 — Escola Nacional de Química	1.078.086	—	1.078 086	1.506.584	+ 14.456	1.521.040	+ 442.954
11 — Faculdade Nac. de Direito	393.620	—	393.620	302.370	+ 18.500	320.870	— 72.750
12 — Faculdade Nac. de Filosofia	2.588.930	—	2.588 930	2.791.560	+ 143 500	2.935.060	+ 346.130
13 — Faculdade Nac. de Medicina							
01 — Faculdade Nac. de Medicina	5.460.381	5.400	5 465 781	6.080.115	+ 1.744 511	7.824 626	+ 2.358.845
03 — Instituto de Psicologia	267 680	—	267 680	314.620	— 34 400	280 220	+ 12 540
94 — Instituto de Psiquiatria	1.004 200	—	1 004 200	1 295 160	80 100	1 215 060	+ 210 860
14 — Faculdade Nacional de Odontologia	500 060	—	500 060	547 490	— 364 800	915 290	+ 415.230
TOTAL	347.769.664	1 023.433	348 793 097	429.851.690	1 301 036	428.500 654	+ 79.707.557

NOTA — Para efeito de homogeneização de dados comparativos, foram excluídas as dotações referentes à Verba Obras, tanto em 1943 quanto em 1944.

MINISTÉRIO DA FAZENDA

O Ministério da Fazenda encaminhou, para estudo, à Comissão de Orçamento, a sua proposta orçamentária, contendo 140 propostas parciais, referentes aos serviços que lhe estão jurisdicionados.

As propostas parciais, apresentadas à Comissão de Orçamento, somavam Cr$ 1.427.985.000,00, total êsse que, após acrescido de Cr$ 172.149.000,00 — proveniente de sucessivas propostas aditivas — atingiu, afinal, à cifra de Cr$ 1.600.134.000,00.

O quadro a seguir apresenta a comparação, por verbas, dos créditos atribuídos ao Ministério da Fazenda em 1943 com os solicitados para 1944, assim como com os que lhe foram consignados no orçamento para êste mesmo exercício, após o estudo a que se procedeu na Comissão de Orçamento. O quadro evidencia ainda as diferenças entre os créditos orçamentários de 1944 e os de 1943 assim como entre aquêles e os que figuram na proposta ministerial.

(Em milhares de cruzeiros)

VERBAS	EXERCICIO DE 1943			EXERCICIO DE 1944			ORÇAMENTO PARA 1944	DIFERENÇA DO ORÇAMENTO DE 1944	
	CRÉDITOS			PROPOSTA DO MINISTÉRIO				Sôbre o total de 1943	Sôbre a proposta do Ministério
	Orçamento	Adicionais	TOTAL	Inicial	Aditiva	TOTAL			
1 — Pessoal	442.313	7.200	449.513	456.099	80	456.179	528 987	+ 79.474	+ 72.808
2 — Material	24 504	18.246	42.750	34.924	37	34.961	32.145	— 10.605	— 2.816
3 — Serviços e Encargos	86.982	82.468	169.450	130.933	18.000	148.933	150.883	— 18.567	+ 1.950
4 — Eventuais	400	—	400	400	—	400	400	—	—
5 — Dívida Públilca	734.848	495.529	1.230 377	805.629	154.032	959.661	959.661	—270.716	—
TOTAL	1.289.047	603.443	1.892.490	1.427.985	172.149	1.600.134	1.672.076	—220.414	+ 71.942

Confrontando-se o total dos recursos do exercício de 1943 com o total consignado na proposta ministerial para 1944, verifica-se que êste é inferior àquele em 148.472 mil cruzeiros (números redondos).

Após os necessários entendimentos com os diretores e chefes de serviço do Ministério, realizados durante a discussão das propostas, a Comissão de Orçamento fixou em Cr$ 1.672.076.234,00 o total das dotações orçamentárias para o exercício de 1944, atribuidas ao Ministério da Fazenda, conseguindo, assim, obter as seguintes alterações :

— Aumento de Cr$ 71.942.000,00 sôbre a proposta ministerial.

— Redução de Cr$ 220.414.000,00 sôbre o total do exercício de 1943.

Com exceção da Verba Pessoal, as mais verbas sofreram grandes reduções, máxime a Verba Dívida Pública. As dotações orçamentarias destinadas ao Ministério da Fazenda para 1944, foram estimadas, conforme se mencionou, em Cr$ 1.672.076.234,00. Esta cifra corresponde a 26% sôbre a despesa total da União.

O quadro a seguir evidencia a evolução das despesas realizadas pelo Ministério da Fazenda, no período de 1936 a 1942, comparadas com os créditos que lhe foram concedidos nesse período e com a despesa realizada pela União.

(Em milhares de cruzeiros)

EXERCÍCIOS	ORÇAMENTO	[illegible] especiais)	TOTAL	DESPESA REALIZADA	SALDO NÃO APLICADO	% DA DESPESA REALIZADA DO MINISTÉRIO SÔBRE O TOTAL DA UNIÃO	TOTAL DA DESPESA REALIZADA DA UNIÃO
1936	917 201	325 216	1 242 417	1 234 213	8 204	38%	3 226 089
1937	1 072 426	183 235	1 255 661	1 255 044	617	30%	4 143 951
1938	1 228 122	367 102	1 595 224	1 355 254	239 970	2[illegible]%	4 735 434
1939	1 237 599	149 343	1.386 942	1 254 149	132 793	29%	4 334 641
1940	1 208 702	192 276	1 400 978	1 199 413	201 565	26%	4 629 636
1941	1.388 647	84 104	1 472 751	1 434 150	38 601	30%	4 [illegible] 035
1942	1 [illegible]	[illegible]	[illegible]	1 5[illegible]	[illegible]	[illegible]	5 [illegible]

O exame desse quadro conduz a conclusão de que os créditos orçamentários, atribuídos ao Ministério da Fazenda, para 1944, devem atender, suficientemente, às suas necessidades, de vez que a despesa realizada pelo referido Ministério, em cada exercício, se tem equilibrado entre os limites extremos de 1 bilhão e 200 milhões e

1 bilhão e 350 milhões de cruzeiros, notadamente, no qüinqüênio de 1936-1940.

Analizando-se o quadro, vê-se ainda que as despesas realizadas em 1937, 1938 e 1939, comparadas com os totais da despesa da União, nesses exercícios, tanto em números absolutos como em números relativos, mantiveram certo equilíbrio. Em 1940 acusaram ligeiro declínio e, em 1941, ascenderam à situação anterior, em números relativos (30%), mas com acentuada progressão em números absolutos. Em 1942 tornaram a subir em números absolutos, mas com ligeiro declínio em números relativos.

Uma análise das dotações atribuídas ao Ministério, a partir do exercício de 1937 feita por Verbas, aparece no quadro a seguir :

MINISTÉRIO DA FAZENDA

(Em milhares de cruzeiros)

EXERCÍCIOS	DESPESA AUTORIZADA							% DAS VERBAS SOBRE A DESPESA TOTAL DO MINISTÉRIO					
	VERBA 1 PESSOAL	VERBA 2 MATERIAL	VERBA 3 SERVIÇOS E ENCARGOS	VERBA 4 EVENTUAIS	VERBA 5 OBRAS	VERBA 6 DÍVIDA PÚBLICA	TOTAL	VERBA 1	VERBA 2	VERBA 3	VERBA 4	VERBA 5	VERBA 6
1937	249.800	10.628	58.040	400	1.300	935.493	1.255.661	19,89	0,85	4,62	0,03	0,10	74,51
1938	256.471	18.595	145.090	1.200	2.500	1.171.366	1.595.222	16,08	1,16	9,10	0,07	0,16	73,43
1939	273.087	15.903	73.737	1.195	27.500	994.520	1.386.942	19,69	1,22	5,32	0,09	1,98	71,70
1940	311.813	23.089	118.166	500	31.021	916.389	1.400.978	22,26	1,65	8,43	0,04	2,21	65,41
1941	344.281	34.209	75.160	600	14.607	1.003.894	1.472.751	23,38	2,32	5,10	0,04	0,99	68,17
1942	382.250	40.207	152.438	400	11.646	985.123	1.572.064	24,32	2,56	9,70	0,02	0,74	62,66
1943	442.313	24.504	86.982	400	8.592	734.848	1.297.639	34,09	1,89	6,70	0,03	0,66	56,63
1944	528.987	32.145	150.883	400	—	959.661	1.672.076	31,64	1,93	9,02	0,02	—	57,39

NOTA — A Verba "Obras" deixa de figurar, no exercício de 1944, por ter sido transferida para o Plano Especial de Obras e Equipamentos.

VERBA 1 — PESSOAL

De conformidade com o que indica o quadro em exame, a Verba Pessoal vem apresentando ascensão pronunciada de ano para ano.

Com relação ao orçamento de 1944, houve a majoração de 19%, ou seja de Cr$ 86.674.000,00, sôbre o total dos créditos concedidos no exercício de 1943. Essa majoração encontra justificação não sòmente em virtude do reajustamento dos vencimentos e salários e da instituição do salário-família (decreto-lei n. 5.976, de 10-11-1943), como também na ampliação do pessoal permanente e extranumerário da Divisão do Impôsto de Renda, Contadoria Geral da República, Delegacia do Tesouro em Londres, Serviço do Pessoal, Recebedoria do Distrito Federal, Alfândega do Rio de Janeiro e Departamento Federal de Compras, e pelo aumento das dotações consignadas à Diretoria da Despesa Pública, para atender ao pagamento de inativos e pensionistas e de aposentadoria dos extranumerários.

O aumento de vencimentos e salários contribuiu com Cr$ 73.151.860,00 para a majoração que se verificou, em 1944, na Verba Pessoal. Desse modo, apenas Cr$ 13.522.140,00 se destinam ao natural desenvolvimento dos serviços e aumento, sempre crescente, de inativos e pensionistas. No quadro abaixo, aparecem as diversas subconsignações da Verba Pessoal, que, em 10 de novembro, já se achavam estimadas, com as importâncias de que foram acrescidas, para que, em 1944, se pudesse cumprir as disposições do citado decreto-lei.

(Em cruzeiros)

VERBA 1 — PESSOAL	PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 1944		DOTAÇÃO FIXADA NO ORÇAMENTO DE 1944
	Dotação já estimada em 10-11-43	Aumento resultante do Dec.-lei n. 5.976, de 10-11-43	
I — PESSOAL PERMANENTE			
01 — Pessoal permanente	125 095 900	25.365.600	150 461 500
02 — Percentagens	65 000 000	1.400.000	66 400 000
II — PESSOAL EXTRANUMERÁRIO			
04 — Contratados	473 600	110 200	583 800
05 — Mensalistas	13 458 200	4 623 000	18 081 200
06 — Diaristas	4.575 600	4.420 700	8.996 300
07 — Tarefeiros	733 200	106.800	840.000
08 — Novas admissões	289 000	109.700	398.700
III — VANTAGENS			
09 — Funções gratificadas	3 485 800	611 600	4 097.400
12 — Grat. por serv. extraordinário	813 000	243.900	1.056 900
14 — Grat. de representação	2.374 800	—	2.374 800
17 — Grat. de repres. de Gabinete	648 000	—	648 000
19 — Auxílio p. dif. de caixa	400 000	100 000	500 000
IV — INDENIZAÇÕES			
22 — Ajuda de custo	1.440.000	260 000	1.700 000
23 — Diárias	2.033.300	406.660	2.439 960
V — OUTRAS DESPESAS C/PESSOAL			
25 — Substituições	400 000	300.000	700 000
26 — Diferença de vencimentos	450 000	—	450 000
27 — Outras despesas	200 000	15 510 000	15 710 000
VI — PESSOAL ADIDO E EM DISPONIBILIDADE			
29 — Pessoal em disponibilidade	264 683	—	264.683
VII — INATIVOS			
30 — Abono provisório, etc	50.000 000	—	50.000 000
31 — Aposentados, jubilados, etc	91.700 000	—	91 700.000
32 — Aposentadoria do p. extranum.	30.000 000	16.783.700	46.783.700
VIII — PENSIONISTAS			
33 — Abono provisório e novas pensões	7.000.000	2.800.000	9 800 000
34 — Pensões de montepio	55.000 000	—	55.000 000
TOTAL DA VERBA 1	455.835.083	73.151.860	528.986.943

VERBA 2 — MATERIAL

Essa verba, a partir do exercício de 1937, vem sofrendo bruscas oscilações.

Relativamente às dotações orçamentárias de 1944, observa-se que houve a majoração de 31%, ou seja de Cr$ 7.641.000,00, sôbre os créditos do exercício de 1943. Essa majoração decorreu, principalmente, do aumento verificado nas subconsignações referentes à aquisição de máquinas ; móveis em geral ; artigos de expe-

diente ; vestuários e uniformes, para atender ao reequipamento das seguintes repartições : Casa da Moeda, Contadoria Geral da República, Divisão do Impôsto de Renda e Alfândega.

VERBA 3 — SERVIÇOS E ENCARGOS

A Verba Serviços e Encargos apresenta mais acentuado desequilíbrio do que a Verba Material, no período em exame. Tem oscilado de modo irregular nesses últimos anos, e acusa queda brusca em 1943, para aumentar de modo apreciável em 1944.

Relativamente ao exercício de 1944, houve a majoração considerável de Cr$ 63.901.000,00, sôbre o exercício anterior resultante dos aumentos verificados nas subconsignações : Aquisição de Prata ; Diferenças de Câmbio ; Remessas do Govêrno para o Exterior ; Reposições e Restituições, e Serviço de Aquisição de Ouro.

VERBA 4 — EVENTUAIS

A verba Eventuais apresenta sensível declínio a partir de 1938, em que passa de Cr$ 1.200.000,00 para Cr$ 400.000,00 em 1944, dotação esta igual às concedidas nos exercícios de 1943, 1942 e 1937.

VERBA 5 — DÍVIDA PÚBLICA

A Verba Dívida Pública acusa variações de exercício para exercício, acentuando-se, porém, regular aumento em 1941, para sofrer decréscimos em 1942 e em 1943, subindo acentuadamente em 1944.

Relativamente às dotações que figuram no orçamento de 1944, cumpre acentuar que houve a majoração de Cr$ 224.813.000,00, resultante de aumentos verificados no Serviço da Dívida Pública — Dívida Consolidada (Dívida Externa) e Dívida Flutuante (Compromissos do Tesouro por intermédio do Banco do Brasil) — respectivamente de Cr$ 193.798.000,00 e Cr$ 31.015.000,00. A primeira majoração, de Cr$ 193.798.000,00, é para fazer face aos encargos que decorrem do esquema Sousa Costa, para amortização da Dívida Externa, aprovado pelo decreto-lei n. 6.019, de 23-11-43. A segunda, de Cr$ 31.015.000,00, é para atender à liquidação final,

no exterior, de créditos financeiros, de acôrdo com o decreto-lei n. 2.456, de 26-7-1940.

E' oportuno salientar, porém, que a despesa do Ministério é agravada, em todos os exercícios, com os encargos da União, classificados nas Verbas Pessoal, Serviços e Encargos e Dívida Pública. Em 1944, tais encargos montam a Cr$ 1.356.444.985,00. Deduzindo-se essa parcela do total dos recursos orçamentários atribuídos ao Ministério — Cr$ 1.672.076.234,00 — obtem-se a despesa provável de Cr$ 315.631.249,00, que representa o custo dos serviços ministeriais, o qual não é exagerado, desde que se considere que o Ministério da Fazenda mantém órgãos coletores e fiscalizadores em todos os quadrantes do território nacional, bem como uma delegacia no Exterior.

Com o objetivo de esclarecer melhor esse ponto, podem ser divididas em dois grupos as despesas do Ministério, tomando-se por base as dotações que figuram no Orçamento para 1944:

a) *Despesas próprias da administração ministerial*:

Pessoal	275.703.243	
Material	32.145.306	
Serviços e Encargos	7.382.700	
Eventuais	400.000	315.631.249

b) *Encargos da União, afetos ao Ministério*:

Inativos	141.700.000	
Aposentadoria do Pessoal Extranumerário	46.783.700	
Pensionistas	64.800.000	
Diferenças de câmbio	80.000.000	
Remessas do Govêrno para o Exterior	38.000.000	
Reajustamento Econômico	1.500.000	
Reposições e Restituições	15.000.000	
Sentenças judiciárias	7.000.000	
Serviço de Aquisição de Ouro	2.000.000	
Dívida Consolidada	673.561.087	
Dívida Flutuante	286.100.198	1.356.444.985
Total das despesas do Ministério		1.672.076.234

Pelo exposto conclui-se que 81% das dotações orçamentárias do Ministério da Fazenda se destinam a atender compromissos do Govêrno Federal, os quais se distinguem, perfeitamente, das despesas próprias da administração ministerial.

PLANO DE OBRAS E EQUIPAMENTOS

O Ministério da Fazenda, para 1944, solicitou, afim de fazer face às suas despesas, relativas à Verba Obras, créditos orçamentários que somavam Cr$ 10.015.000,00, assim distribuídos:

Consignação I — Obras, Cr$ 9.300.000,00;

Consignação II — Desapropriação e Aquisição de Imóveis, Cr$ 715.000,00.

Entretanto, instituído o Plano de Obras e Equipamentos, pelo decreto-lei n. 6.144, de 29 de dezembro de 1943, foram para o mesmo transferidos os créditos solicitados, com sensíveis alterações. Assim, na subconsignação Estudos e projetos, houve a redução de Cr$ 4.050.000,00; na subconsignação Prosseguimento e conclusão de obras iniciadas, etc., um decréscimo de Cr$ 400.000,00; e finalmente a majoração de Cr$ 450.000,00, na subconsignação Reconstrução e ampliação de edifícios, etc. Conforme esses dados, pode-se observar que na Consignação Obras, houve sôbre a proposta ministerial, a alteração para menos de Cr$ 4.000.000,00.

Quanto a Consignação Desapropriação e Aquisição de Imóveis, foi-lhe atribuída a dotação de Cr$ 565.000,00, ou seja a proposta do Ministério foi diminuída de Cr$ 150.000,00. Resta, finalmente, uma referência à Consignação Disponibilidades, criada também por ocasião da instituição do Plano, sendo por ela concedida ao Ministério a quantia de Cr$ 5.000.000,00.

Assim o Ministério da Fazenda obteve no Plano de Obras e Equipamentos, o total de Cr$ 10.865.000,00, que representa um aumento de Cr$ 850.000,00, sôbre a proposta ministerial para a extinta Verba Obras.

A DESPESA MINISTERIAL POR UNIDADES ADMINISTRATIVAS

A seguir, aparece um resumo da despesa ministerial, discriminada por unidades administrativas.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E NEGÓCIOS INTERIORES

As despesas do Ministério da Justiça e Negócios Interiores não representam, efetivamente, o custo total dos serviços de segurança interna e de justiça a cargo do Govêrno Federal. Há atividades de justiça que são exercidas por outros Ministérios, citando-se a Justiça do Trabalho, pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, bem como, do mesmo modo, atividades de segurança interna, afetas ao Conselho de Segurança Nacional e às Secções de Segurança Nacional dos vários Ministérios.

Por outro lado, pelo Orçamento do Ministério da Justiça e Negócios Interiores correm gastos de caráter "sui generis", tais como os dos Territórios Federais e os da Imprensa Nacional, que representam, respectivamente, 17% e 15% do total das suas despesas. Os 68% restantes distribuem-se, aproximadamente, por serviços que assim se podem classificar: de segurança e proteção, 46%, compreendendo a Polícia Civil do Distrito Federal, o Conselho Nacional do Trânsito, a Polícia Militar do Distrito Federal, o Corpo de Bombeiros do Distrito Federal e a Diretoria Nacional do Serviço de Defesa Civil; de administração, 6%, considerados, entre outros, o Gabinete do Ministro, a Comissão de Eficiência, o Departamento de Administração, a Comissão de Estudos dos Negócios Estaduais, o Departamento do Interior e da Justiça, o Serviço de Estatística Demográfica, Moral e Política, o Serviço de Documentação e o Arquivo Nacional; de justiça, 6%, exercidos através do Supremo Tribunal Federal e respectivo Ministério Público, do Tribunal de Segurança Nacional, da Justiça do Distrito Federal, constituída de Tribunal de Apelação, Corregedoria, Juízos de Direito, Tribunal do Juri, Ministério Público e Juízos de Casamento; penitenciários, 5%, neles com-

mentários e adicionais de 1943 é de Cr$ 42.345.980,00. O quadro abaixo mostra as despesas ministeriais nos dois exercícios em exame :

(Em milhares de cruzeiros)

VERBAS	ORÇAMENTO DE 1943	CRÉDITOS ADICIONAIS	TOTAL DE 1943	PROPOSTA DO MINISTÉRIO PARA 1944	ORÇAMENTO DE 1944	DIFERENÇAS DO ORÇAMENTO DE 1944 PARA + OU —	
						Sobre o total de 1943	Sobre a proposta do Ministério
1 — Pessoal	159.589	1.690	161.279	166.296	212.359	+ 51.080	+ 46.063
2 — Material	67.094	1.148	68.242	86.326	78.413	+ 10.171	— 7.949
3 — Serv. e Enc.	54.640	21.128	75.768	57.030	56.863	— 18.905	— 167
4 — Eventuais	90	—	90	90	90	—	—
TOTAIS	281.413	23.966	305.379	309.778	347.725	+ 42.346	+ 37.947

No resumo seguinte indica-se a posição das quatro verbas em relação ao total dos créditos orçamentários e adicionais do Ministério, no período de 1937 a 1943. Em 1944, apenas se consideraram créditos orçamentários, evidentemente.

(Em milhares de cruzeiros)

EXERCÍCIOS	CRÉDITOS CONCEDIDOS					PERCENTAGENS DAS VERBAS SÔBRE O TOTAL DA DESPESA DO MINISTÉRIO			
	Verba 1 PESSOAL	Verba 2 MATERIAL	Verba 3 SERVIÇOS E ENCARGOS	Verba 4 EVENTUAIS	TOTAL DO MINISTÉRIO	Verba 1 %	Verba 2 %	Verba 3 %	Verba 4 %
1937	119.353	15 248	29.105	120	163.826	72,85	9,31	17,77	0,07
1938	121.311	20.729	30.480	100	172.620	70,27	12,01	17,67	0,06
1939	116.763	24 321	26.676	100	167.860	69,56	14,49	15,89	0,06
1940	129.288	23.875	59.436	107	212.706	60,79	11,22	27,94	0,05
1941	137.999	36.409	60.347	90	234.845	58,76	15,50	25,70	0,04
1942	154.338	52.033	59.286	179	265.836	58,06	19,57	22,30	0,07
1943	161.279	68.242	75.768	90	305.379	52,81	22,35	24,81	0,03
1944	212.359	78.413	56.863	90	347.725	61,07	22,55	16,35	0,03

VERBA 1 — PESSOAL

Observa-se que a tendência da Verba Pessoal era, até 1943, a de manter anualmente um crescimento limitado e decorrente do natural desenvolvimento dos serviços, o qual apenas não se verificou em 1939, em que o total das dotações orçamentárias foi um pouco menor que em 1938. Em 1944, entretanto, esta Verba atinge à cifra de Cr$ 212.359.019,00, que representa 61,07% do total das despesas do Ministério e apresenta, sôbre o exercício anterior, um crescimento sem precedentes. Essa mudança repentina decorreu do

aumento de vencimentos e salários, e da instituição do salário família, como acima se disse.

O orçamento de 1943 consignou para esta Verba, no Ministério, a dotação de Cr$ 159.589.101,00, modificada, no decurso do ano, em face dos créditos adicionais abertos, para .... Cr$ 161.278.899,50. Houve, portanto, um reforço de .... Cr$ 1.689.798,50, sendo Cr$ 1.000.734,20 de créditos suplementares e Cr$ 689.064,30 de créditos especiais.

Antes do aumento que decorreu do decreto-lei n. 5.976, esta verba estava majorada, segundo as estimativas já preparadas pela Comissão de Orçamento, somente de Cr$ 2.509.211,00, sôbre o total dos créditos orçamentários e adicionais de 1943. Depois da revisão das diversas subconsignações a que se teve de proceder, em virtude daquele decreto-lei, o aumento inicial de Cr$ 2.509.211,00 foi acrescido de Cr$ 48.570.909,00, passando a ser portanto, de Cr$ 51.080.120,00. O quadro seguinte mostra as majorações introduzidas na Verba Pessoal :

(Em cruzeiros)

VERBA 1 — PESSOAL	PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 1944		DOTAÇÃO FIXADA NO ORÇAMENTO DE 1944
	Dotação já estimada em 10-11-43	Aumento resultante do Dec.-lei n. 5.976, de 10-11-43	
01 — Pessoal Permanente			
00 — Pessoal civil	65.442.500	+ 13.350.400	78.792.900
01 — Pessoal militar	32.459.285	+ 14.455.447	46.914.732
04 — Contratados	568.800	+ 39.600	608.400
05 — Mensalistas	19.739.400	+ 5.460.000	25.199.400
06 — Diaristas	6.069.500	+ 3.007.800	9.077.300
07 — Tarefeiros	1.220.000	+ 494.640	1.714.640
08 — Novas admissões, etc	202.300	+ 97.960	300.260
09 — Funções gratificadas	716.000	+ 127.000	843.000
12 — Gratificação por serviço extraordinário	224.000	+ 67.200	291.200
14 — Gratificação de representação	598.800	—	598.800
15 — Gratificação adicional	243.751	—	243.751
17 — Gratificação de represent. de Gabinete	560.000	—	560.000
19 — Auxílio para diferenças de caixa	8.700	+ 1.300	10.000
21 — Gratificações militares	1.655.075	+ 15.262	1.670.337
22 — Ajuda de custo	62.000	+ 15.500	77.500
23 — Diárias	92.200	+ 18.440	110.640
25 — Substituições	668.400	+ 200.520	868.920
26 — Diferença de vencimentos	176.305		176.408
27 — Outras despesas			
02 — Abono familiar	105.000	—	105.000
03 — Salário-família	—	+ 7.700.000	7.700.000
04 — Outras despesas	8.327.960	+ 3.259.840	11.587.800
29 — Pessoal em disponibilidade	260.000	—	260.000
30 — Abono [illegible] etc.	650.000	+ 260.000	910.000
31 — Aposentados, jubilados, etc	11.480.000	—	11.480.000
33 — Abono [illegible]	260.000		260.000
35 — Soldos e pensões vitalícias	3.000	—	3.000
36 — Etapas para alimentação	11.959.571	—	11.959.571
38 — Auxílio para fardamento	35.000	—	35.000
TOTAL	163.788.110	+ 48.570.909	212.359.019

VERBA 2 — MATERIAL

A partir de 1937, esta verba vem sendo, sucessivamente majorada. Para 1944, está fixada em Cr$ 78.413.000,00, representando um aumento de Cr$ 10.170.897,00 sôbre as dotações de 1943, que somaram Cr$ 68.242.103,00, sendo Cr$ 67.094.103,00 de créditos orçamentários e Cr$ 1.148.000,00 de créditos adicionais (suplementares).

O maior aumento se verificou na Consignação Material de Consumo, sendo de Cr$ 8.868.770,00. Para efeito de comparação, foram considerados, em 1943, os créditos adicionais.

A Consignação Diversas Despesas foi suplementada, em 1943, com Cr$ 114.000,00 e sofreu um aumento de Cr$ 1.216.330,00, em 1944, se considerados aquêles créditos, ao fazer a comparação entre os dois exercícios.

A Consignação Material Permanente acusa, em 1944, o aumento de Cr$ 135.797,00, sôbre o total de suas dotações em 1943.

A Consignação Outras Despesas apresenta uma redução de Cr$ 50.000,00.

O grande aumento de Cr$ 8.868.770,00, na Consignação Material de Consumo se explica pela elevação do preço das utilidades. Dêsse aumento, Cr$ 7.767.000,00 estão incluídos na subconsignação Matérias primas, destinando-se à Imprensa Nacional Cr$ 7.300.000,00.

A subconsignação Gêneros de alimentação acusa um aumento de Cr$ 1.210.250,00, sôbre as dotações do Orçamento de 1943. Mas nesse exercício houve uma suplementação de Cr$ 530.000,00, para a Colônia Agrícola do Distrito Federal, sendo a majoração efetiva, pois, de Cr$ 680.250,00. Além daquela Colônia, foram beneficiados com êsse aumento principalmente o Presídio do Distrito Federal (com Cr$ 361.350,00), a Penitenciária Central do Distrito Federal (com Cr$ 224.000,00), o Patronato Agrícola Artur Bernardes (com Cr$ 100.000,00), e a Colônia Penal Cândido Mendes (com Cr$ 950.00,00). O Instituto Profissional Quinze de Novembro sofreu, na subconsignação 22, a redução de .... Cr$ 275.000,00, em virtude do ajustamento feito entre o preço fixado "per capita" e o seu número de alunos.

Embora a subconsignação Vestuários apareça com a redução de Cr$ 739.410,00, foram nela majoradas as dotações de diversas repartições, entre as quais se destacam a Colônia Agrícola do Distrito

Federal, a Penitenciária Central do Distrito Federal, o Patronato Agrícola Venceslau Braz e o Presídio do Distrito Federal, que tiveram em seus recursos orçamentários, respectivamente, aumentos de Cr$ 119.900,00, Cr$ 118.600,00, Cr$ 90.000,00 e Cr$ 78.000,00.

A diferença para menos, no total dessa subconsignação, decorre do fato de ter sofrido a Polícia Civil do Distrito Federal a redução de Cr$ 1.333.800,00, nos seus gastos de fardamento.

A subconsignação Ligeiros reparos foi majorada de .... Cr$ 908.700,00, majoração que se justifica pela necessidade de se promover a recuperação, readaptação e aproveitamento racional do material e instalações já existentes.

A discriminação abaixo indica as diferenças para mais ou para menos entre as dotações da Verba Material consignadas no Orçamento de 1944 e os creditos orçamentários e adicionais de 1943.

Por Consignações		Cr$
I — Material Permanente	+	135.797,00
II — Material de Consumo	−	8.868.770,00
III — Diversas Despesas	+	1.216.330,00
IV — Outras Despesas com Material	−	50.000,00

Por Subconsignações		
01 — Animais destinados a trabalho, etc.	+	7.800,00
02 — Automóveis, etc.	+	393.200,00
03 — Livros, fichas, etc.	+	91.838,00
04 — Máquinas, motores, etc.	+	235.500,00
05 — Materiais e accessórios, etc.	−	277.900,00
06 — Material de Acampamento	+	29.000,00
09 — Material de Ensino, etc.	+	30.800,00
13 — Móveis, etc.	−	397.441,00
14 — Objetos históricos, etc.	+	5.000,00
16 — Animais destinados a estudos, etc.	−	900,00
17 — Artigos de Expediente, etc.	+	415.030,00
19 — Combustíveis, etc.	+	106.000,00
20 — Arreiamento, etc.	−	132.000,00
21 — Forragem e outros alimentos para animais	−	455.300,00
22 — Gêneros de alimentação	+	680.250,00
25 — Matérias Primas, etc.	+	7.767.000,00
26 — Produtos Químicos, etc.	+	301.500,00
27 — Sementes e mudas de plantas	+	6.000,00
28 — Vestuários, uniformes, etc.	−	729.410,00
29 — Acondicionamento, etc.	−	16.800,00

30 — Água e artigos para limpeza, etc.	+	250.270,00
31 — Aluguel ou arrendamento, etc.	+	31.228,00
32 — Assinatura, etc.	—	954,00
33 — Assinatura de recortes, etc.	+	8.700,00
35 — Despesas miúdas, etc.	+	75.350,00
36 — Despesas judiciais	—	15.000,00
37 — Iluminação, etc.	—	7.350,00
38 — Publicações, etc.	+	15.100,00
39 — Serviços funerários	+	20.000,00
40 — Ligeiros reparos, etc.	+	908.700,00
41 — Passagens, etc.	—	224.700,00
42 — Telefone, etc.	+	131.786,00
43 — Outras Despesas	—	50.000,00

VERBA 3 — SERVIÇOS E ENCARGOS

As dotações consignadas em 1944, para a Verba Serviços e Encargos, importam em Cr$ 56.863.220,00, representando um acréscimo de Cr$ 2.223.360,00, sôbre 1943, excluídos dêste último exercício os créditos adicionais, que montam em Cr$ 21.128.397,00. Se forem eles, porém, considerados, há de fato uma diferença para menos de Cr$ 18.905.037,00, entre o Orçamento de 1944 e os créditos totais de 1943. Mas, como os principais créditos adicionais a esta Verba foram abertos tornando-se sem aplicação dotações equivalentes, as comparações que se seguem são feitas sempre de Orçamento para Orçamento.

Do citado aumento de Cr$ 2.223.360,00, entre as dotações consignadas nos exercícios de 1943 e 1944, a parcela de Cr$ ...... 1.200.000,00 figura na subconsignação nova Desenvolvimento da Produção e é destinada a atender aos gastos com o programa de emergência elaborado pela Administração do Território do Acre, anteriormente custeado por crédito especial aberto pelo decreto-lei número 4.543, de 31 de julho de 1942.

A subconsignação Auxílios, contribuições e subvenções apresenta uma diferença para mais de Cr$ 313.380,00, da qual só ao Serviço de Assistência a Menores cabem Cr$ 283.000,00, justificado êste aumento pela necessidade de ser ampliado o número de menores internados em estabelecimentos particulares.

À Polícia Civil do Distrito Federal corresponde um aumento de Cr$ 280.000,00 na subconsignação Diligências, investigações, serviços de caráter secreto ou reservado.

A subconsignação Custeio da publicação "Arquivos do Ministerio da Justiça e Negócios Interiores" aparece, pela primeira vez, nesta verba, com a dotação de Cr$ 280.000,00, distribuida ao Serviço de Documentação.

A relação que segue demonstra os aumentos ou reduções na Verba Serviços e Encargos, tomados como base de comparação os orçamentos de 1943 e 1944.

		Cr$
01 — Acidentes do trabalho		—
02 — Seleção, aperfeiçoamento, etc.	—	80.000,00
06 — Auxilios, contribuições e subvenções	+	313.380,00
07 — Serviços Judiciais	+	30.700,00
11 — Desenvolvimento da produção	+	1.200.000,00
12 — Diligências, investigações, etc.	+	273.000,00
26 — Prêmios, diplomas, etc.	+	2.000,00
28 — Recepções, excursões, etc.	+	130.000,00
35 — Serviços clínicos, etc.	—	5.000,00
36 — Serviços contratuais	+	29.280,00
38 — Territórios		—
46 — Custeio da publicação "Arquivos", etc.	+	280.000,00
60 — Salários a penitenciários, etc.	+	50.000,00
Total	+	2.223.360,00

A subconsignação Territórios teve, em 1944, a mesma dotação de 1943, isto é, Cr$ 40.000.000,00.

VERBA 4 — EVENTUAIS

E' insignificante o valor desta verba no cotejo das estimativas de despesa do Ministério. Fixada, nos três ultimos exercícios em Cr$ 90.000,00, não sofreu majoração em 1944, tendo, no entanto, percentualmente, em relação ao total do Ministério, decrescido de 0,03% para 0,02%.

PLANO DE OBRAS E EQUIPAMENTOS

O Ministério da Justiça e Negócios Interiores solicitara, para a Verba Obras, créditos no total de Cr$ 27.796.518,00, os quais, após o exame da proposta na Comissão de Orçamento, sofreram uma redução de Cr$ 11.271.740,00, totalizando então .... Cr$ 16.524.778,00.

Com a instituição, porém, do Plano de Obras e Equipamentos, onde passaram a figurar aquéles créditos, foram os mesmos majorados de Cr$ 15.000.000,00, na dotação do Plano destinada às despesas decorrentes de projetos novos ou alterações de projetos, obras que serão iniciadas, ou em prosseguimento, equipamentos diversos, desapropriação ou aquisição de imóveis, segundo autorização do Presidente da República.

Dêste modo, foi concedido ao Ministério, no Plano de Obras e Equipamentos, o total de Cr$ 31.524.778,00.

A DESPESA MINISTERIAL POR UNIDADES ADMINISTRATIVAS

A seguir, aparece um resumo da despesa ministerial, discriminada por unidades administrativas.

REPARTIÇÕES	ORÇAMENTO DE 1943	CRÉDITOS SUPLEMENTARES ABERTOS NO EXERCÍCIO DE 1943	TOTAL DE 1943	PROPOSTA DO MINISTÉRIO PARA 1944	ALTERAÇÕES SOFRIDAS PELAS PROPOSTAS DOS ÓRGÃOS NA COMISSÃO DE ORÇAMENTO	ORÇAMENTO APROVADO PARA 1944	DIFERENÇA DO ORÇAMENTO DE 1944 EM RELAÇÃO AO TOTAL DE CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS E SUPLEMENTARES DE 1943
	Cr$	Cr$	Cr$	Cr$	Cr$	Cr$	Cr$
23 — Serviço de Assistência a Menores							
01 — Serviço de Assistência a Menores	4.245	—	4.245	4.801	+ 191	4.992	+ 747
02 — Escola João Luiz Alves	716	—	716	857	— 20	837	+ 121
03 — Instituto Profissional 15 de Novembro	4 323	—	4.323	4.732	— 137	4.595	+ 272
04 — Patronato Agrícola Artur Bernardes	962	—	962	1.193	+ 22	1.215	+ 253
05 — Patronato Agrícola Vencesláu Brás	651	—	651	940	+ 122	1.062	+ 411
24 — Imprensa Nacional	33.782	320	34.102	41.874	+ 2.315	44.189	+ 10.087
26 — Justiça do Distrito Federal							
02 — Juizo de Menores	191	—	191	203	+ 20	223	+ 32
03 — Vara de Acidentes do Trabalho	65	—	65	90	— 5	85	+ 20
04 — Procuradoria Geral do Distrito Federal	28	—	28	52	+ 6	58	+ 30
05 — Tribunal de Apelação	686	—	686	867	+ 103	973	+ 287
06 — Tribunal do Júri	15	—	15	15	—	15	—
27 — Ministério Público Federal							
01 — Procuradoria Geral da República	307	—	307	456	+ 26	482	+ 175
28 — Colônia Penal Cândido Mendes	1.208	—	1.208	1.425	+ 120	1.545	+ 337
29 — Polícia Civil do Distrito Federal	34.773	2.514	37.287	44.300	— 6.204	38.096	+ 809
30 — Polícia Militar do Distrito Federal	50.960	514	51.474	52.868	+ 12.270	65.138	+ 13.664
31 — Secretaria da Câmara dos Deputados	172	—	172	173	+ 49	222	+ 50
32 — Senado Federal	80	—	80	75	—	75	— 5
33 — Serviço de Estatística Demográfica Moral e Política	344	—	344	424	+ 63	487	+ 143
34 — Supremo Tribunal Federal	362	—	362	374	+ 20	394	+ 32
35 — Tribunal de Segurança Nacional	210	—	210	220	+ 57	277	+ 67
36 — Administração do Território do Acre	14.039	—	14.039	15.517	+ 3.626	19.143	+ 5.104
45 — Serviço de Documentação	132	6	138	210	+ 292	502	+ 364
TOTAL	281.413	4.148	285.561	309.778	+ 37.947	347.725	+ 62.164

NOTA — Para efeito de homogeneização de dados comparativos foram excluídas as dotações referentes à verba Obras, tanto em 1943 como em 1944.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Órgão centralizador, no que respeita ao Brasil, dos assuntos que se prendem ao domínio da vida internacional, cabe ao Ministério das Relações Exteriores, como função precípua, manter, orientar, controlar e desenvolver as atividades do corpo diplomático e consular brasileiro nos países que com o Brasil mantenham relações, tendo em vista a proteção dos nossos interêsses além das fronteiras, e promover entendimentos e aperfeiçoar as relações com os Governos e povos com os quais estejamos ou venhamos a estar em comunicação amistosa.

A interdependência sempre mais estreita e a crescente complexidade dos problemas nesse plano das relações humans impuseram-lhe também a obrigação de colaborar ativamente na fundação e manutenção de várias entidades extra-estatais, como sejam câmaras de comércio, academias jurídicas, institutos, repartições e outros organismos tendo por finalidade expressa administrar interêsses comuns, ministrar informes de utilidade, promover o intercâmbio comercial, industrial, artístico e científico, velar pela boa execução dos compromissos objetivados em acordos e tratados internacionais, solucionar pacìficamente as pendências acaso surgidas entre os povos, etc.

Tais encargos não sòmente oneram os recursos orçamentários do Ministério como ampliam, de modo considerável, o seu raio de ação.

A caracterização das fronteiras nacionais — coroamento indispensável da obra ingente da sua demarcação — exigindo não sòmente contactos seguidos como ainda a cooperação efetiva dos Govêrnos nela interessados, determinou a criação de duas Comissões Mistas integradas nos quadros administrativos do Ministério e bem

assim a intervenção do mesmo num domínio que se supunha estranho à esfera da sua atividade.

Por outro lado, evidenciada a influência benéfica que pode exercer na política de aproximação com os mais povos, notadamente os que conosco partilham o Continente americano, a divulgação do nosso idioma e a generalização de conhecimentos referentes à nossa geografia, à nossa história, à nossa literatura, à nossa música popular, ao nosso folclore, às nossas instituições políticas e científicas, em resumo, a tudo que é expressão da vida nacional, viu-se êsse Ministério compelido a dar considerável extensão aos Serviços dependentes da Divisão de Cooperação Intelectual, instituindo ou patrocinando, em vários países, o ensino da língua portuguêsa e de disciplinas tendentes a fazer melhor compreendidas as leis da nossa formação histórica, as razões fundamentais da nossa linha de conduta sempre desinteressada no contacto com os outros povos, assim como as nossas realizações no domínio da inteligência, do trabalho e da cooperação continental e intercontinental.

Ainda com êsse objetivo criou o Ministério das Relações Exteriores "bolsas de estudo" e outros auxílios destinados a professores, intelectuais, técnicos e estudantes estrangeiros atraídos ao nosso país, ou de brasileiros que façam estágios e cursos em universidades e escolas estrangeiras, além de promover conferências e reuniões, de editar e distribuir livros e pôr em prática outras tantas iniciativas de caráter cultural.

Não é das menores atribuições dêsse Ministério ocupar-se das homenagens a representantes de Governos estrangeiros e personalidades ilustres que nos visitam, e bem assim atender aos compromissos da nossa representação em congressos, conferências e outras assembléias de especial relevância que se realizam fora do país.

Também está a seu cargo, de um modo mais amplo, a propaganda do Brasil no estrangeiro, utilizando os órgãos da nossa representação exterior — Embaixadas, Legações e Consulados — e dirigindo serviços expressamente criados para êsse fim, como escritórios comerciais e outros meios de difusão de natureza permanente ou ocasional, segundo sugerem as circunstâncias.

A arrecadação das rendas no estrangeiro, a assistência a brasileiros expatriados, a expansão comercial e industrial, a vigilância na execução dos tratados, a previsão dos conflitos internacionais e eliminação das suas causas prováveis, a mediação nas pendências

acaso surgidas entre os povos, a estruturação de uma ordem jurídica internacional que preserve o mundo das calamidades da guerra, a coleta de dados que permitam à Nação avaliar das tendências sociais, do progresso das idéias, das ocorrências políticas, das condições sanitárias, econômicas e financeiras, do movimento intelectual, artístico e científico, e das deliberações dos congressos ou conferências nacionais e internacionais nos países em que se acha representada, são tantos outros aspectos da multiforme atividade exercida pelo Ministério das Relações Exteriores como parte integrante do sistema administrativo brasileiro.

O Ministério das Relações Exteriores encaminhou à Comissão de Orçamento a respectiva proposta orçamentária para o exercício de 1944, num total de Cr$ 75.152.874,00, a qual, em virtude de propostas aditivas no valor de Cr$ 1.205.200,00, elevou-se a Cr$ 76.358.074,00.

Após o exame dos créditos solicitados e procedidas as majorações e reduções aconselhadas pela revisão, o total das dotações orçamentárias em 1944, destinadas ao Ministério das Relações Exteriores foi fixado em Cr$ 78.037.355,00.

No quadro seguinte, pode-se observar as despesas realizadas pelo Ministério no período de 1936 a 1942 :

(Em milhares de cruzeiros)

EXERCICIOS	ORÇAMENTO	CREDITOS ADICIONAIS	TOTAL	DESPESA REALIZADA	+ MAIOR DESPESA — MENOR DESPESA	% DA DESPESA REALIZADA DO MINISTÉRIO SOBRE O TOTAL DA DESPESA REALIZADA DA UNIÃO	TOTAL DA DESPESA REALIZADA DA UNIÃO
1936	46.184	1.050	47.234	51.129	+ 3.895	1,58	3.226.000
1937	47.601	4.354	51.955	53.902	+ 1.947	1,30	4.146.000
1938	49.098	6.587	55.685	55.467	— 218	1,17	4.735.000
1939	60.811	7.570	68.381	68.078	— 303	1,57	4.334.000
1940	63.299	15.336	78.635	77.932	— 703	1,68	4.629.000
1941	69.905	16.506	86.411	80.560	— 5.851	1,66	4.839.000
1942	74.748	16.940	91.688	88.738	— 2.950	1,54	5.748.013

Nota-se nesse quadro que, nos exercícios de 1936 e 1937, as despesas realizadas pelo Ministério ultrapassaram os créditos concedidos. Essas despesas, que se relacionaram com serviço diplomático, recepções oficiais e compromissos internacionais, foram posteriormente legalizadas.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

(Em milhares de cruzeiros)

EXERCÍCIOS	DOTAÇÕES TOTAIS						PERCENTAGEM DAS VERBAS SOBRE O TOTAL				
	VERBA 1 PESSOAL	VERBA 2 MATERIAL	VERBA 3 SERVIÇOS E ENCARGOS	VERBA 4 EVENTUAIS	VERBA 5 OBRAS, ETC	TOTAL DOS CRÉDITOS DO MINISTÉRIO	VERBA 1	VERBA 2	VERBA 3	VERBA 4	VERBA 5
1937	36.285	8.650	3.930	2.160	930	51.955	69,85	16,64	7,56	4,16	1,79
1938	36.671	8.046	10.668	300	—	55.685	65,85	14,46	19,15	0,54	—
1939	41.748	8.721	14.912	—	3.000	68.381	61,05	12,75	21,81	—	4,39
1940	43.808	9.985	22.842	—	2.000	78.635	55,71	12,70	29,05	—	2,54
1941	45.316	9.965	25.580	50	5.500	86.411	52,44	11,53	29,60	0,06	6,37
1942	47.514	12.350	24.773	50	5.000	89.687	52,98	13,77	27,62	0,06	5,57
1943	46.481	10.853	29.141	50	—	86.525	53,71	12,54	33,69	0,06	—
1944	50.748	12.281	14.958	50	—	78.037	65,03	15,73	19,17	0,07	—

NOTA: Para efeito de homogeneização de dados comparativos foram excluídas as dotações referentes à Verba Obras, tanto em 1943 como em 1944.

No exercício de 1944 figuram, apenas, evidentemente, os créditos orçamentários, sendo que as dotações da antiga Verba Obras foram excluídas do exercício de 1943, para maior facilidade de comparação, já que em 1944 essas dotações não constam do orçamento, por terem sido transferidas para o Plano de Obras e Equipamentos.

VERBA 1 — PESSOAL

Conforme indica o quadro anterior, a percentagem da Verba Pessoal, em relação ao total das despesas do Ministério, no período de 1937 a 1941, vem declinando gradativamente, embora, em números absolutos, as dotações dessa Verba tenham oscilado para mais ou para menos, de ano para ano, no mesmo período. Em 1942 e 1943 houve ligeira ascensão percentual que se acentuou em 1944.

A diferença entre o total das dotações para Pessoal, em 1944, e o total dos créditos orçamentários e adicionais, concedidos para o mesmo fim, em 1943, é, em números redondos, de 4.267.000 cruzeiros. Êsse aumento provém, quase totalmente, do decreto-lei número 5.976, de 1943.

A dotação que mais avulta, nesta verba, é a referente à gratificação de representação, abonada ao pessoal em exercício no exterior, em desempenho de funções diplomáticas ou consulares.

Essa gratificação varia segundo os índices do custo de vida, fixada em tabela especial, anualmente revista e aprovada por decreto. Ela não sofreu influência, porém, do aumento de vencimentos, continuando, em 1944, com a mesma importância fixada em 1943 (Cr$ 25.712.000,00).

O quadro seguinte apresenta as majorações havidas nas diversas subconsignações da Verba Pessoal, em virtude do decreto-lei número 5.976, de 10 de novembro de 1943, subconsignações essas cujas dotações, em tal data, já se achavam estimadas, em princípio.

(Em cruzeiros)

VERBA 1 — PESSOAL	PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 1944		DOTAÇÃO FIXADA NO ORÇAMENTO DE 1944
	Dotação já estimada em 10-11-43	Aumento resultante do Dec.-lei n. 5.976, de 10-11-43	
01 — Pessoal Permanente	10.915.200	1.984.600	12.899.800
04 — Contratados	3.483.880	202.120	3.686.000
05 — Mensalistas	1.306.200	363.000	1.669.200
06 — Diaristas	97.800	600	98.400
08 — Novas admissões, etc	32.120	14.280	46.400
09 — Funções gratificadas	192.000	24.000	216.000
12 — Gratificação por serv. extraord	40.000	12.000	52.000
14 — Gratificação de representação	25.748.000	—	25.748.000
17 — Gratificação de representação de Gabinete	86.400	—	86.400
22 — Ajuda de custo	4.000.000	1.000.000	5.000.000
23 — Diárias	300.000	60.000	360.000
25 — Substituições	120.000	36.000	156.000
26 — Diferença de vencimentos	19.380	—	19.380
27 — Outras despesas	10.000	500.000	510.000
29 — Pessoal em disponibilidade	200.000	—	200.000
TOTAL	46.550.980	4.196.600	50.747.580

VERBA 2 — MATERIAL

A relação percentual dessa verba vem declinando de 1937 até 1942, exercício esse em que se verifica uma ascensão acentuada. Êsse aumento resultou de se incluir no Orçamento dotação para aquisição de um avião necessário aos trabalhos de demarcação da fronteira com a Bolívia, e também do reajustamento de dotações para material de expediente e aluguel de prédios ou salas, para as Missões Diplomáticas e Repartições Consulares, em territórios não atingidos pela guerra.

Em 1943 sofreu um ligeiro declínio para, em 1944, reagir e alcançar, em números redondos absolutos, o nível de 1942, embora a percentagem sôbre o total das despesas do Ministério tenha passado de 13,77, em 1942, para 15,73, em 1944.

As majorações principais ocorridas nessa Verba, em 1944, quando comparadas as suas dotações com as do orçamento de 1943 e créditos suplementares concedidos nesse exercício, distribuem-se pelas seguintes subconsignações :

03 —	Livros, fichas, etc.	+	105.000
17 —	Artigos de expediente, etc.	+	66.000
19 —	Combustíveis, etc.	+	52.500
28 —	Vestuários, uniformes, etc.	+	40.000
31 —	Aluguel ou arrendamento, etc.	+	473.000
38 —	Publicações, etc.	+	491.000
40 —	Ligeiros reparos, etc.	+	241.000
	Outros aumentos	+	45.000
	Total	+	1.513.500
	Reduções operadas	—	85.240
	Aumento líquido de 1944 sôbre 1943 . .	+	1.428.260

O aumento da subconsignação 31 refere-se a aluguéis das Missões Diplomáticas e Repartições Consulares, no exterior.

Quanto à subconsignação Publicações, abrange a parcela de Cr$ 400.000,00, destinada à impressão da "Coleção Barão do Rio Branco". Os outros aumentos menores se devem à elevação dos preços das utilidades bem como às exigências do natural desenvolvimento dos serviços.

VERBA 3 — SERVIÇOS E ENCARGOS

Em 1938, verificou-se, nesta verba, em comparação com o exercício anterior, forte ascensão, motivada pelo aumento de Cr$ 1.630.000,00, na rubrica relativa à representação e propaganda no exterior, bem como pelos créditos suplementares abertos em refôrço das dotações referentes à caracterização de fronteiras e a despesas extraordinárias no exterior.

De 1938 para 1939, o aumento foi menor. De 1939 para 1940 a verba cresceu consideràvelmente, em consequência de majorações em diversas dotações e principalmente da inclusão de créditos para ocorrer a despesas com o aperfeiçoamento e especialização de funcionários no estrangeiro, intercâmbio cultural, concessão de insígnias e diplomas da Ordem do Cruzeiro do Sul e com a Comissão Nacional

de Fiscalização de Entorpecentes, criada pelo decreto n. 891, de 25-11-1938. Em 1941, o ritmo do crescimento diminuiu, apesar das majorações concedidas no orçamento e dos créditos especiais abertos nesse ano com o fim de atender a despesas relativas a contribuições de quotas devidas a Repartições Internacionais, assim como à caracterização de fronteiras e representação e propaganda no exterior. Em 1942, não obstante os aumentos nas dotações destinadas ao aperfeiçoamento e especialização de pessoal e ao intercâmbio cultural, a soma dos créditos foi inferior à do exercício antecedente. Em 1943, nova majoração sofreu a verba, sendo que os principais aumentos, em relação a 1942, se refletiram nas dotações destinadas à 2.ª Divisão da Comissão Brasileira Demarcadora de Limites, ao intercâmbio cultural e às despesas com o escritório do Conselheiro Comercial da Embaixada do Brasil nos Estados Unidos da América do Norte, em Washington e Nova York. Durante o exercício foram abertos créditos adicionais.

Para 1944, a verba Serviços e Encargos foi fixada em Cr$ 14.958.275,00, que representa um aumento de Cr$ 1.293.275,00, sôbre os créditos orçamentários e suplementares concedidos em 1943. As majorações principais verificaram-se nas seguintes sub-consignações :

Consignação I — Diversos

10 —	Caracterização de fronteiras	+	998.394
20 —	Intercâmbio cultural	+	270.000
31 —	Representação e propaganda no exterior	+	200.000
	Total............	+	1.468.394
	Houve a seguinte redução :		
06 —	Auxílios, contribuições e subvenções...	—	175.119
	Aumento líquido sôbre 1943....	+	1.293.275

VERBA 4 — EVENTUAIS

Em 1938 esta verba sofreu um forte decréscimo em relação ao ano anterior. Em 1939 e 1940 não figurou no Orçamento do Ministério, sendo restabelecida em 1941, com a dotação de .... Cr$ 50.000,00, que se reproduziu nos orçamentos de 1942, 1943 e 1944.

PLANO DE OBRAS E EQUIPAMENTOS

O Ministerio das Relações Exteriores solicitou, para a Verba Obras, a dotação de Cr$ 3.000.000,00, sendo Cr$ 500.000,00 para reconstrução e ampliação de edifícios e Cr$ 2.500.000,00 para aquisição de imóveis destinados a Missões Diplomáticas.

Criado que foi o Plano de Obras e Equipamentos, os créditos solicitados foram transferidos para o mesmo, sendo concedidos Cr$ 500.000,00 para reconstrução e ampliação de edifícios, inclusive reforma e ampliação de suas instalações, e Cr$ 3.000.000,00, na dotação destinada às despesas decorrentes de projetos novos ou alterações de projetos, obras que serão iniciadas, ou em prosseguimento, equipamentos diversos, desapropriação ou aquisição de imóveis, segundo a autorização do Presidente da Republica.

Assim, foi concedido ao Ministerio das Relações Exteriores, no Plano de Obras e Equipamentos, o total de Cr$ 3.500.000,00, que apresenta um aumento de Cr$ 500.000,00, sôbre a proposta do Ministério para a extinta Verba Obras.

A DESPESA MINISTERIAL POR UNIDADES ADMINISTRATIVAS

A seguir, aparece um resumo da despesa ministerial, discriminada por unidades administrativas. As dotacões para as diversas Missões Diplomaticas figuram, porém, reunidas num só titulo — Missões Diplomaticas. O mesmo acontece com as dotações destinadas às Repartições Consulares.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

(Em cruzeiros)

REPARTIÇÕES	ORÇAMENTO DE 1943	CRÉDITOS SUPLEMENTARES ABERTOS NO EXERCÍCIO DE 1943	TOTAL DE 1943	PROPOSTA DO MINISTÉRIO PARA 1944	ALTERAÇÕES SOFRIDAS PELAS PROPOSTAS DOS ÓRGÃOS NA COMISSÃO DE ORÇAMENTO	ORÇAMENTO APROVADO PARA 1944	DIFERENÇA DO ORÇAMENTO DE 1944 EM RELAÇÃO AO TOTAL DE CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS E SUPLEMENTARES DE 1943
	Cr$	Cr$	Cr$	Cr$	Cr$	Cr$	Cr$
Secretaria de Estado	55 553	1 381	56.934	61 941	+ 1.167	63.108	+ 6.174
Comissão de Eficiência	42	—	42	32	+ 4	36	— 6
Comissão Nacional de Fiscal. de Entorp.	71	—	71	165	— 120	45	— 26
Comissões Mistas de Limites	3.920	—	3.920	4.291	+ 627	4.918	+ 998
Missões Diplomáticas	4.819	—	4.819	5 050	—	5.050	+ 231
Repartições Consulares	4.995	—	4.995	4.880	—	4.880	— 115
TOTAL	69.400	1.381	70.781	76.359	+ 1.678	78.037	+ 7.256

NOTA — Para efeito de homogeneização de dados comparativos foram excluídas as dotações referentes à Verba Obras, tanto em 1943 como em 1941.

MINISTÉRIO DO TRABALHO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO

Antes da Revolução de 30, o nosso país desconhecia, pràticamente, qualquer sistematização jurídica das relações entre empregados e empregadores. Essas relações eram, de modo geral, regidas pelos princípios do direito privado. O Estado representava o papel de espectador imparcial, que assegurava o funcionamento do aparelho da justiça comum, ao qual todos deveriam recorrer para a defesa dos seus interêsses, em igualdade de condições. Evidentemente, essa igualdade não ia além de mera ficção legal porque, diante da morosidade e do elevado custo dos processos judiciais, só se atreviam a utilizá-los, com possibilidade de êxito, os que podiam dispor, folgadamente, de recursos pecuniários. O direito do trabalhador era um mito. E' verdade que, a partir de 1923, foram criados o Conselho Nacional do Trabalho e as Caixas de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Portuários. Algumas leis fixaram as primitivas normas sôbre acidentes no trabalho e dispuseram sôbre férias remuneradas. Constituia-se, assim, o embrião daquele direito, que se apoiava, também, em convenções internacionais assinadas pelo Brasil. Mas a legislação operária não se cumpria, e as convenções nem sequer tinham sido ratificadas pelo Congresso. O caminho natural que o operariado brasileiro via abrir-se diante de si era o da livre organização sindical, para pleitear através da greve as reivindicações que os patrões lhe negavam. Por outro lado, embora o Estado exercesse fiscalização sôbre determinadas atividades dos comerciantes e industriais, por intermédio das Juntas Comerciais e dos serviços de registro de patentes de invenção e marcas de fábrica, reconhecia certos privilégios a êsses empregadores e estimulava as suas iniciativas mediante o protecionismo fiscal e o amparo de uma legislação privativa da classe. A criação de uma Secretaria de Estado, incumbida de estudar e executar as medidas de proteção aos

trabalhadores e de harmonizar os seus interêsses com os dos empregadores, afim de disciplinar as fôrças produtoras em benefício da prosperidade geral da Nação, foi uma das primeiras conquistas da Revolução de 30 representativa de uma das mais caras aspirações da comunidade brasileira.

Do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, instituído pelo decreto n. 19.433, de 26 de novembro de 1930, fluiu a moderna e fecunda legislação trabalhista de que hoje se orgulha o Brasil. Bem poucas são as nações que podem apresentar um monumento jurídico igual ao nosso em matéria de organização social. E o que mais impressiona é que essa obra de incalculável valor político foi construída pacificamente num período de dez anos.

O reconhecimento legal das menores reivindicações proletárias tem sido conquistado, em outros países, à custa de lutas sangrentas. No Brasil, muitas vêzes, os princípios do atual direito operário encontraram sua expressão positiva na lei, antes de que os fatos sociais a que êles correspondem tivessem se manifestado perante a percepção das massas. Um raro descortínio levou o Govêrno, quando estabelecia soluções para os problemas imediatos e urgentes, a tomar, simultâneamente, precauções destinadas a evitar dissidências prováveis no futuro. Assim a legislação trabalhista brasileira se caracteriza pela sua feição eminentemente preventiva, o que lhe dá a vantagem de ser flexível e ajustar-se ao maior ou menor vigor com que se revelam os fenômenos sociais. Constituída de uma série contínua de atos institucionais e regulatórios, que presidem à criação e à organização estrutural e funcional de diversos serviços e descem às menores particularidades do direito social, a nossa legislação trabalhista tornou-se em pouco tempo copiosa e já oferece dificuldades de interpretação. Mas isto vem comprovar a vitalidade e a autonomia dêsse novo ramo do direito, bem como a necessidade de instituir-se uma Justiça especial para aplicá-lo, a qual se encontra, aliás, em pleno funcionamento. O maior mérito dessa legislação consiste, exatamente, em não se ter fixado em alguns diplomas rígidos e imutáveis. Êstes muito cedo tornar-se-iam, certamente, obsoletos porque os fatos sociais são por demais complexos e não guardam a aparência de regularidade e imutabilidade que as leis humanas lhes atribuem no tempo.

Para se fazer uma idéia geral do vasto campo de aplicação das leis trabalhistas, poderiam as principais providências que elas esta-

belecem ser esquematizadas em dois grandes grupos. No primeiro grupo seriam reunidas as providências de PROTEÇÃO AO TRABALHADOR, relativas às principais reivindicações, legalmente reconhecidas e asseguradas como direito individual do operário brasileiro. No segundo grupo, indicar-se-iam as conquistas de caráter institucional, relativas à ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO, que não representam, pròpriamente, direitos individuais do operário e sim prerrogativas da sua classe social.

O estabelecimento das normas de direito social não se manifestou apenas na expedição dos respectivos textos legais. Êstes, conquanto hajam encontrado plena consagração na Carta Constitucional em vigor não passariam, entretanto, de letra morta, se o Estado deixasse de fiscalizar ativamente a sua execução. Mas, tal não aconteceu. As reclamações dos trabalhadores encontraram sempre, gratuitamente, amparo e solução no Ministério do Trabalho. Órgãos administrativos dessa Secretaria de Estado, como o Departamento Nacional do Trabalho e suas Delegacias Regionais, têm instruído e fiscalizado a aplicação dos preceitos legais e providenciado sôbre a punição das infrações mediante instauração de processos regulares em que os interessados podem oferecer ampla defesa.

A nova concepção das funções sociais do Estado leva-o a prestar ao indivíduo que trabalha a assistência indispensável para que êle possa alcançar uma situação de segurança e confôrto compatível com a dignidade humana. Ninguém precisa possuir uma grande acuidade intelectual para perceber quão precário seria o esfôrço individual do trabalhador que quisesse formar, exclusivamente com a lenta acumulação de parcelas do seu salário, um pecúlio, uma pequena reserva para enfrentar as incertezas do futuro, o infortúnio, a doença, a velhice. Nem mesmo a livre união dos trabalhadores em associações de beneficência e de socorros mútuos poderia ser invocada como solução capaz de assegurar-lhes o mínimo de bem-estar e de tranqüilidade que eleva a condição humana e dá maior rendimento ao trabalho.

No Brasil, "o trabalho constitui um bem que é dever do Estado proteger, assegurando-lhe condições favoráveis e meios de defesa", conforme prescreve a Constituição. Assim, o Estado mantém o seguro social sob o regime da tríplice contribuição. O operário, o patrão e o próprio Estado, concorrem em partes iguais para a formação do patrimônio das Caixas e Institutos de Aposentadoria e Pen-

sões. O valor da contribuição é calculado à base de uma taxa, que varia de 3 a 8% sôbre o salário do empregado.

Essas entidades foram inicialmente organizadas para atender ao grupo de trabalhadores de determinadas emprêsas. A experiência, porém, levou os técnicos a condenar êsse tipo de organização, porque nos casos em que fôsse pequeno o número de associados de uma emprêsa, não haveria acumulação de reservas suficiente para cobrir os riscos. Daí surgiu a tendência em fundir as pequenas Caixas, afim de constituírem uma instituição comum, de preferência quando os seus associados pertençam à mesma categoria profissional. De acôrdo com essa orientação foram criados os Institutos de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos, dos Bancários, dos Comerciários, dos Industriários, da Estiva e dos Empregados em Transportes e Cargas. Além dêstes seis Institutos, acham-se em funcionamento, atualmente, 34 Caixas, número esse que tem decrescido gradativamente à medida que as Caixas se incorporam em Institutos que abrangem um campo de atividades mais amplo.

A implantação dos seguros sociais no Brasil iniciou-se em 1923 com a lei n. 4.682, de 24 de fevereiro dêsse ano. Os benefícios de aposentadoria e pensão estabelecidos na referida lei abrangiam apenas a classe dos ferroviários das emprêsas particulares. Em 1926 uma nova lei estendeu os mesmos benefícios a todos os ferroviários, quaisquer que fossem as emprêsas, públicas ou particulares, bem como aos empregados nos serviços de exploração de portos e de navegação marítima ou fluvial. Mas, é a partir de 1930, após o advento da Revolução de outubro, que as instituições de previdência começaram a se desenvolver de maneira surpreendente e animadora.

A procura da melhor forma de aplicação das reservas dos Institutos e Caixas tem constituído uma das importantes cogitações do Govêrno. Em boa parte elas têm sido empregadas na aquisição de títulos da dívida pública e em investimentos imobiliários, visando a construção de cidades ou vilas operárias. Outra modalidade de aplicação das reservas é a aquisição de Bônus da Carteira de Crédito Agrícola do Banco do Brasil. Embora haja processos aparentemente mais vantajosos para a aplicação dessas reservas, o que não se pode negar é que, absorvendo títulos da dívida pública e, especialmente, os títulos de empréstimos internos que visam dar ao Banco do Brasil os meios de facilitar o crédito aos agricultores, elas, além dos juros compensadores que auferem, favorecem as iniciativas financeiras do Govêrno em proveito do equilíbrio da economia nacional.

A finalidade do Seguro Social, consiste, em linhas gerais, segundo a doutrina adotada no Brasil, em impedir que o infortúnio do trabalhador, sob a forma de doença, invalidez ou morte, ocasione uma mudança brusca na situação econômica de sua família. E' uma forma de manter a continuidade da sua assistência material, representada pelo pagamento automático, independentemente da vocação hereditária definida no Código Civil, de uma pensão à companheira viúva e aos filhos para que possam prover, com dignidade, à própria subsistência.

Recentemente, instituiu o Govêrno o abono familiar aos chefes de famílias numerosas. Entende-se como chefe de família numerosa o pai de mais de oito filhos ou responsável por menores que perfaçam ou excedam êsse número. O abono familiar é concedido indistintamente a todos quantos estejam nas condições supra-indicadas, quaisquer que sejam suas profissões. Apenas foram excluídos dessa concessão os servidores públicos civís em virtude da instituição de salário-família.

Ao criar a Legião Brasileira de Assistência o Govêrno atribuiu-lhe rendas próprias decorrentes de contribuições equivalentes a 0,5% do salário dos trabalhadores, contribuições essas recolhidas sob o mesmo processo das que estão sujeitos os empregados, empregadores e o próprio Estado para os Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões.

Todos êsses encargos se refletem necessàriamente no Orçamento da União onde o Ministério do Trabalho não figura entre os mais onerosos ao Tesouro, principalmente quanto às despesas administrativas pròpriamente ditas.

Com efeito, deduzindo-se a importância de Cr$ 239.462.000,00 correspondente às contribuições devidas pelo Estado, por seu intermédio, aos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões, à Legião Brasileira de Assistência e ao Abono familiar e outros encargos da União, o total das despesas do Ministério é apenas de Cr$ .... 69.996.000,00 que evidentemente não é elevado para o perfeito cumprimento das suas múltiplas e importantes atribuições.

A proposta do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio para 1944, inclusive pedidos aditivos, atingiu um total de Cr$ 467.429.545,00, significando uma majoração de quase 100% sôbre os créditos orçamentários e adicionais atribuídos em 1943.

Estudada a proposta pela Comissão de Orçamento e feitas as reduções aconselhadas, obteve o Ministério para 1944 uma dotação de Cr$ 309.458.000,00, que representa um aumento de Cr$ 61.962.000,00 sôbre o orçamento e créditos adicionais concedidos no exercício findo.

No quadro que se segue verifica-se a situação da despesa ministerial por Verbas, podendo-se notar onde recaíram os maiores aumentos e onde se procedeu ao corte de Cr$ 157.971.000,00, feito na proposta do Ministério. Para efeito de melhor comparação foi excluída, nesse quadro, a dotação de 1943, correspondente à extinta Verba "Obras, Desapropriação e Aquisição de Imóveis", uma vez que os créditos a ela relativos, para 1944, foram transferidos para o Plano de Obras e Equipamentos.

(Em milhares de cruzeiros)

VERBAS	ORÇAMENTO DE 1943	CRÉDITOS ADICIONAIS	TOTAL DE 1943	PROPOSTA DO MINISTÉRIO	ORÇAMENTO DE 1944	DIFERENÇAS DO ORÇAMENTO DE 1944 PARA + OU —	
						Sobre o total de 1943	Sobre a proposta do Ministério
1 — Pessoal	35.300	407	35.707	37 455	50.984	+ 15.277	+ 13.529
2 — Material	10.200	19	10.219	13.191	11 884	+ 1.665	— 1.307
3 — Serv. e Encargos	144.500	56.870	201.370	416.583	246.390	+ 45.020	— 170.193
4 — Eventuais	200	—	200	200	200	—	—
TOTAL	190.200	57.296	247.496	467.429	309.458	+ 61.962	— 157.971

Como se pode verificar no quadro abaixo, a despesa realizada do Ministério, no período de 1936 a 1942, tem crescido continuamente, variando entre Cr$ 18.812.000,00 e Cr$ 181.766.000,00, o que se explica em virtude da majoração intensiva da Verba "Serviços e Encargos", pela qual são atribuídos os créditos destinados a atender os encargos da União com as contribuições devidas aos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões.

(Em milhares de cruzeiros)

EXERCICIOS	TOTAL DO ORÇAMENTO	CRÉDITOS ADICIONAIS	TOTAL DOS CRÉDITOS AUTORIZADOS	DESPESA REALIZADA	SALDO NÃO APLICADO	PERCENTAGEM DA DESPESA REALIZADA EM RELAÇÃO AO TOTAL DA UNIÃO	TOTAL DA DESPESA DA UNIÃO
1936	19 984	—	19 984	18 812	1 172	0,58	3 226 000
1937	56 471	8 534	65 005	62 905	2 100	1,51	4 143 000
1938	68 175	11 013	79 188	75 657	3 531	1,60	4 735 000
1939	111 006	79 694	190 700	160 357	30 343	3,70	4 337 000
1940	170 389	9 641	180 030	86 199	93 831	1,86	4 629 000
1941	179 057	18 403	197 460	178 046	19 414	3,68	4 839 000
1942	188.624	36 294	224 918	181 766	43 152	3,16	5 748 000

Do quadro a seguir, por Verbas, em que se vêem as dotações atribuídas a cada uma delas, no período de 1937 a 1944, pode-se concluir que o crescimento relativo às Verbas "Pessoal" e "Material", tem sido regular, majorando-se de exercício para exercício, de acôrdo com o desenvolvimento natural dos serviços e atendendo progressivamente à alta verificada nos preços. Já a respeito da Verba "Serviços e Encargos" o aumento verificado no mesmo período não segue ritmo idêntico, apresentando um crescimento subitâneo de mais de 100% entre o exercício de 1938 e o de 1939, decrescendo um pouco em 1940, voltando a crescer contìnuadamente nos exercícios seguintes, até apresentar um total de Cr$ . . . . 246.390.000,00, para 1944.

(Em milhares de cruzeiros)

EXERCÍCIOS	DOTAÇÕES TOTAIS					PERCENTAGENS DAS VERBAS SÔBRE O TOTAL			
	Verba 1	Verba 2	Verba 3	Verba 4	TOTAL	Verba 1	Verba 2	Verba 3	Verba 4
1937	17.087	3.265	36.653	—	57.005	29,98	5,72	64,30	—
1938	20.313	4.163	50.442	270	75.188	27,01	5,54	67,09	0,36
1939	21.438	5.484	163.578	200	190.700	11,24	2,87	85,77	0,12
1940	22.559	7.983	149.297	191	180.030	12,53	4,43	82,93	0,11
1941	31.335	8.070	157.390	250	197.045	15,90	4,09	79,88	0,13
1942	34.226	14.364	172.050	200	220.840	15,50	6,50	77,91	0,09
1943	35.707	10.219	201.370	200	247.496	14,42	4,13	81,37	0,08
1944	50.984	11.884	246.390	200	309.458	16,47	3,85	79,62	0,06

NOTA — Foi excluida a Verba 5, nos exercícios de 1937 a 1943.
Até o exercício de 1943, inclusive, estão computados os créditos orçamentários e adicionais. No exercício de 1944 figuram, apenas, evidentemente, os créditos orçamentários.

VERBA 1 — PESSOAL

A Verba "Pessoal" tem mantido razoável equilíbrio a partir de 1937, apresentando um crescimento constante de exercício para exercício, notando-se que êsse, de fato, sòmente se acentua a partir de 1941, em virtude da ampliação dos quadros com a criação de cargos e funções para atender aos serviços da Justiça do Trabalho.

O aumento de Cr$ 15.277.000,00, nessa Verba, ocorrido no exercício de 1944, em relação aos créditos consignados em 1943, é quase todo resultante do decreto-lei n. 5.976, de 10-11-1943, que concedeu aumento de vencimentos aos servidores da União.

No quadro que se segue é possível fazer uma idéia dos aumentos verificados em diversas subconsignações dessa Verba, em conseqüência do citado decreto-lei.

VERBA 1 — PESSOAL	PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 1944		DOTAÇÃO FIXADA NO ORÇAMENTO DE 1944
	Dotação já estimada em 10-11-43	Aumento resultante do Dec.-lei n. 5.976, de 10-11-43	
I — PESSOAL PERMANENTE			
01 — Pessoal permanente	20 100 000	7 711 800	27.811 800
II — PESSOAL EXTRANUMERARIO			
04 — Contratados	637 200	274 400	911 600
05 — Mensalistas	8 215 600	2 851 200	11 066 800
06 — Diaristas	1 073 400	513 600	1 587 000
07 — Tarefeiros	717 500	428 500	1 146 000
08 — Novas admissões	76 300	112 300	188 600
III — VANTAGENS			
09 — Funções gratificadas	795 000	112 800	907 800
12 — Gratificação por serviço extraordinario	200 000	60 000	260 000
14 — Gratificação de representação	2 895 200	—	2 895 200
15 — Gratificação adicional	2 400	—	2 400
17 — Grat. de representação de Gabinete	264 000	—	264 000
19 — Auxilio para diferenças de caixa	2 300	300	2 600
IV — INDENIZAÇÕES			
22 — Ajuda de custo	323 000	80 800	403 800
23 — Diárias	477 000	95 600	572 600
V — OUTRAS DESPESAS COM PESSOAL			
25 — Substituições	446 000	133 800	579 800
26 — Diferença de vencimentos	34 000	—	34 000
27 — Outras despesas	20 000	2 330 000	2 350 000
TOTAL	36 278 900	14 705 100	50 984 000

VERBA 2 — MATERIAL

O pequeno aumento de Cr$ 1.665.000,00, observado na Verba "Material", para 1944, em relação a 1943, corresponde aos seguintes fatos: instalação da Divisão de Higiene e Segurança do Trabalho e de oito Juntas de Conciliação e Julgamento; natural desenvolvimento dos serviços; e majoração verificada nos preços do material.

Êsse aumento se distribui pelas consignações da seguinte forma: *a*) "Material Permanente" apresenta uma majoração de Cr$ 718.700,00, correspondendo quase tôda à subconsignação 13 — Móveis, etc., em virtude das instalações acima citadas; *b*) "Material de Consumo" aumentou Cr$ 651.600,00, sôbre a dotação do exercício anterior, cabendo grande parcela dêste à subconsignação 25 — Matérias-primas, etc.; *c*) o aumento verificado em "Diversas Despesas" se distribui regularmente por tôdas as subconsignações, atingindo um total de mais Cr$ 294.700,00 sôbre 1943.

VERBA 3 — SERVIÇOS E ENCARGOS

Entre as dotações consignadas na Verba "Serviços e Encargos", as maiores parcelas destinam-se a atender os encargos da União, decorrentes da política de amparo ao trabalhador, destacando-se a contribuição devida aos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões, Abono familiar e Legião Brasileira de Assistência.

O aumento de Cr$ 101.890.000,00 verificado nessa Verba sôbre o Orçamento de 1943, deve-se, principalmente, às dotações para a Legião Brasileira de Assistência e Abono familiar que, pela primeira vez, foram incluídas no Orçamento.

As quantias correspondentes a essas contribuições são as seguintes:

	Cr$
Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões	131.033.000,00
Legião Brasileira de Assistência	50.000.000,00
Abono familiar	50.000.000,00
Total	231.033.000,00

Ainda não se conseguiu regularizar, em definitivo, o processo de financiamento da União aos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões. As apurações, do débito da União não têm sido satisfatórias. Torna-se imprescindível rever a legislação sôbre o assunto, para que se restabeleçam as antigas relações de equivalência entre êsse débito e a arrecadação das taxas instituídas para cobrí-lo.

A Comissão de Orçamento tem rejeitado as propostas de majoração da cota orçamentária destinada ao seu pagamento. Para exemplificação dêsse fato basta confrontar a dotação de Cr$ 131.033.000,00, consignada no Orçamento, com a sugerida pelos órgãos técnicos do Ministério, no valor de Cr$ 220.000.000,00.

Além da demonstração numérica que se segue, a qual não foi aceita, a Comissão de Orçamento não recebeu qualquer documentação que a habilitasse a modificar seu ponto de vista. A título de informação transcreve-se, com reservas, a demonstração do débito da União para com os Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões, apresentada pelo Departamento de Previdência Social.

DEMONSTRAÇÃO DA DEFICIÊNCIA GERAL DA CONTRIBUIÇÃO DA UNIÃO PARA COM OS INSTITUTOS VERIFICADA NO QÜINQÜÊNIO DE 1938 a 1942

INSTITUTOS	1938	1939	1940	1941	1942	TOTAIS
ASSOCIADOS						
Industriários	50 305 507,20	63 530 035,90	76 955 025,70	83 828 016,70	103 333 135,10	387 952 802,60
Comerciários	39.023.181,80	41 [illegible]	55 057 900,90	73 623.733,70	8 [illegible]	294 018 602,10
Bancários	8 [illegible]	11.181 210,50	13 173 580,30	14 695 577,50	16 902 988,50	64 306.419,70
Transp. cargas	4.430.559,40	8 120 950,10	10 535 519,00	16 939 160,50	18 845 958,30	58 893.156,30
Marítimos	7.104 653,10	8.819 954,60	9 315 262,30	12 [illegible]	13 938 903,30	50 730 540,30
Estiva	2 [illegible]	4 843 837,00	4 210 593,60	4 423 587,40	4 080 299,10	20 397 980,90
	112.057.578,20	142 745 633,70	169 247 842,80	210 961 822,80	241 233 614,40	876.299.501,90
ESTADO (ARRECADAÇÃO DA TAXA DE PREVIDÊNCIA)						
Industriários						
Comerciários						
Bancários	5 235 953,60	6 044 154,90	6 625 943,60	8 425 [illegible]	9 133 354,90	35.455.702,40
Transp. cargas	821.510,90	1 724 [illegible]	1 [illegible]	1 533 [illegible]	1 [illegible]	6 843 [illegible]
Marítimos	10.074.663,20	13.792 282,70	12.411.218,80	18 641.374,90	20 233 053,70	75.212.598,30
Estiva	8 276 480,40	11.257.368,80	9.315.322,30	9.230 035,70	4 855 671,10	42 934 938,30
	24 408 617,10	32.822.250,80	29 853 [illegible]	37 841 174,40	35 485 903,70	160 455 701,60
DEFICIÊNCIA GERAL		....				715.842 800,30
						875.299.501,30
DEFICIÊNCIAS						
Industriários	50 305 507,20	63.530.035,90	76 955 025,70	81 823 985,70	103 333 135,10	337 952.802,60
Comerciários	39.023.181,80	41 [illegible]	55.057.900,90	73 623.733,70	85 070 330,10	[illegible] 018 612,10
Transp. cargas	3 618 044,50	6.401.514,70	9.020.361,10	15.355.743,10	17 685.044,30	52.049.693,70
Bancários	3 117 100,30	5 137 055,60	6.587 635,70	6.250.232,10	7 750 [illegible]	23.840.717,30
	95.064.845,80	121.312.142,80	147 530 907,40	134 075 775,60	213 818 143,10	7[illegible]2 851 815,70
EXCESSOS						
Marítimos	2.970.000,10	4.972.318,10	3.035.955,50	6 130 627,90	7 254 155,40	24 482 058,00
Estiva	5 445 835,60	6 413 471,80	5 104 723,70	4 805 400,30	7[illegible]5 372,00	22 536 957,40
	8 415 835,70	11 385 789,90	8.200.685,20	10.935.127,20	8.020.527,40	47 019 015,40

(Continuação da pagina anterior)

RESUMO (5 ANOS)

	ASSOCIADOS	ESTADO (C. P.)	DEFICIÊNCIAS	EXCESSOS
Industriários	387.952.802,60		387.952.802,60	
Comerciários	294.018.602,10		294.018.602,10	
Bancários	64.306.419,70	35.465.702,40	28.840.717,30	
Transp. cargas	58.693.156,30	6.843.462,60	52.049.693,70	
Marítimos	50.730.540,30	75.212.598,30		24.482.058,00
Estiva	20.397.980,90	42.934.938,30		22.536.957,40
	876.299.501,90	160.456.701,60	762.861.815,70	47.019.015,04
Deficiência de cota de Previdência		715.842.800,30		715.842.800,30
	876.299.501,90	876.299.501,90	762.861.815,70	762.861.815,70
Deficiência líquida de cota de previdência de		715.842.800,30		
Reduzida pelo recebimento da taxa de previdência social de		371.207.657,20	PARA	344.635.143,10
Débito para com os Institutos: dcs Industriários			292.220.465,20	
dos Transp. Cargas			35.645.044,30	
dosB ancários			16.769.633,60	344.635.143,10

VERBA 4 — EVENTUAIS

Continua sendo uma parcela mínima, a figurar no conjunto das dotações orçamentárias do Ministério, o quantitativo atribuído à Verba "Eventuais". Destinando-se os seus créditos a atender despesas imprevistas, que não comportam discriminação, a sua tendência é a de desaparecer, em virtude da discriminação vigente para o Orçamento, que progressivamente se torna mais completa.

Para 1944, foi atribuída a essa verba crédito idêntico ao do exercício de 1943, ou sejam Cr$ 200.000,00.

PLANO DE OBRAS E EQUIPAMENTOS

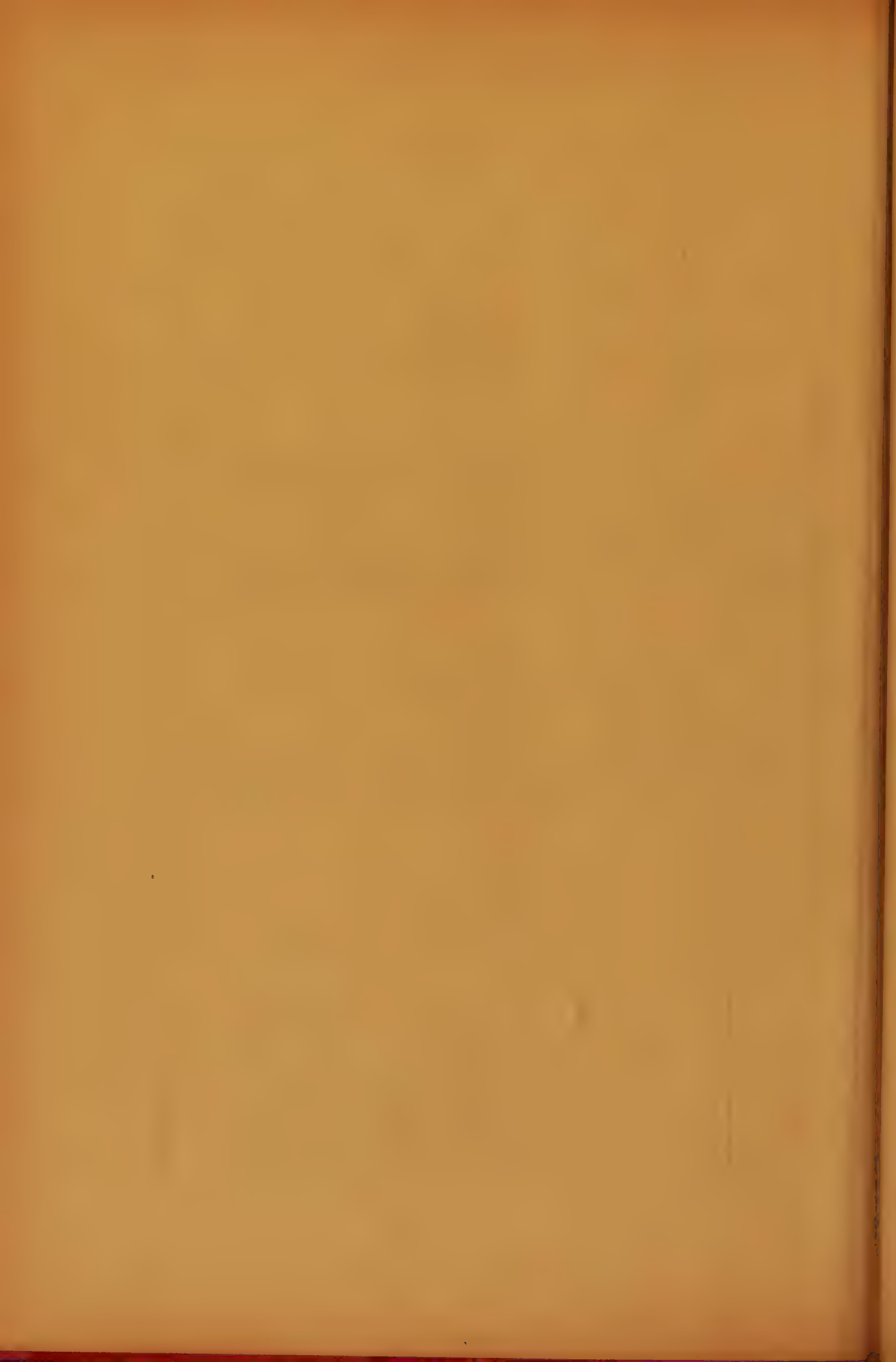
A dotação de Cr$ 1.500.000,00, solicitada na proposta ministerial, para atender ao prosseguimento e conclusão das obras do Instituto Nacional de Tecnologia, foi transferida para o Plano de Obras e Equipamentos, de vez que a Verba "Obras" deixou de figurar no Orçamento Geral da República.

A DESPESA MINISTERIAL POR UNIDADES ADMINISTRATIVAS

No quadro que se segue estão distribuídas as dotações atribuídas a cada uma das unidades administrativas do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.

MINISTÉRIO DO TRABALHO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO

(Em milhares de cruzeiros)

REPARTIÇÕES	ORÇAMENTO DE 1943	CRÉDITOS SUPLEMENTARES ABERTOS NO EXERCÍCIO DE 1943	TOTAL DE 1943	PROPOSTA DO MINISTÉRIO PARA 1944	ALTERAÇÕES SOFRIDAS PELAS PROPOSTAS DOS ÓRGÃOS NA COMISSÃO DE ORÇAMENTO	ORÇAMENTO APROVADO PARA 1944	DIFERENÇA DO ORÇAMENTO DE 1944 EM RELAÇÃO AO TOTAL DE CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS E SUPLEMENTARES DE 1943
	Cr$	Cr$	Cr$	Cr$	Cr$	Cr$	Cr$
01 — Gabinete do Ministro	768	—	[illegible]	[illegible]	— [illegible]	862	+ [illegible]
08 — Comissão de Eficiência	63	—	[illegible]	108	— 15	93	+ 30
04 — Departamento de Administração							
01 — [illegible]	37	—	37	33	+ 3	36	— 1
02 — Biblioteca	157	—	157	274	— 1	273	+ 116
03 — Divisão do Material	341	—	341	250	+ 69	319	— 22
05 — Divisão do Orçamento	122	—	122	373	— 187	186	+ 64
06 — Divisão do Pessoal	20.991	—	20.991	21.200	+ 10.368	31.568	+ 10.577
07 — Administração do Palácio do Trabalho	1.651	—	1.651	1.697	+ 77	1.774	+ 123
08 — Serviço de Comunicações	443	—	443	624	+ 165	789	+ 346
10 — Tesouraria	58	—	58	67	+ 6	73	+ 15
07 — Secção de Segurança Nacional	8	—	8	34	— 2	32	+ 24
10 — Comissão de Metrologia	137	—	137	124	+ 6	130	— 7
12 — Serviço Atuarial	280	—	280	666	— 317	349	+ 69
13 — Justiça do Trabalho	6.130	22	6.152	7.095	+ 681	7.776	+ 1.624
14 — Conselho de Recursos da Propriedade Industrial	103	—	103	116	+ 1	117	+ 14
15 — Delegacias Regionais	2.741	—	2.741	3.037	+ 637	3.674	+ 933
16 — Delegacias do Trabalho Marítimo	1.017	—	1.017	1.078	+ 93	1.171	+ 154
17 — Departamento Nacional de Imigração	2.357	—	2.357	2.658	— 241	2.417	+ 60
18 — Departamento Nacional da Indústria e Comércio	4.459	—	4.459	6.275	+ 18	6.293	+ 1.834
19 — Departamento Nacional da Propriedade Industrial	496	—	496	567	+ 8	575	+ 79
20 — Depart. Nacional de Seguros Privados e Capitalização	280	—	280	335	— 16	319	+ 39
21 — Departamento Nacional do Trabalho	2.574	—	2.574	4.089	+ 17	4.106	+ 1.532
22 — Instituto Nacional de Tecnologia	3.058	—	3.058	2.898	+ 367	3.265	+ 207
24 — Serviço de Estatística da Previdência e Trabalho	2.658	80	2.738	3.443	+ 356	3.799	+ 1.061
	50.929	102	51.031	58.001	+ 11.995	69.996	+ 18.965
ENCARGOS DA UNIÃO	139.271	—	139.271	409.428	— 169.966	239.462	+ 100.191
	190.200	102	190.302	467.429	— 157.961	309.458	+ 119.156

MINISTÉRIO DA VIAÇÃO E OBRAS PÚBLICAS

O Ministério da Viação e Obras Públicas é um dos órgãos que maiores e mais importantes serviços vem prestando ao país, através de seus departamentos técnicos e repartições industriais, que se relacionam com problemas cruciais, entre outros os de transportes, comunicações, navegação, saneamento, aparelhamento de portos, rios e canais, e obras de combate às sêcas. Estendendo seu raio de ação por todo o território nacional afim de realizar as iniciativas do Govêrno referentes aos problemas mencionados acima, o Ministério tem contribuído decisivamente para o aparelhamento da economia e da defesa do país.

Desenvolver os sistemas ferroviários e rodoviários; aparelhar novos portos e ampliar as instalações dos já existentes; melhorar os rios e canais, tornando-os acessíveis à navegação; sanear os vales úmidos das regiões úteis à cultura agrícola; executar obras de combate às sêcas e contra as inundações prejudiciais à produção nacional; facilitar, reaparelhar, desenvolver e ampliar as comunicações postais-telegráficas, imprescindíveis ao intercâmbio cultural e comercial do país; são atribuições demasiadamente amplas que, à medida que se especializam as técnicas atinentes a cada uma delas, quase ultrapassam as possibilidades que tem um só órgão de exercê-las e superintendê-las.

Considerando o vulto de tão gigantescas atribuições, o crescimento da despesa ministerial não pode constituir surprêsa para quem deseja ver solucionados os problemas que êle tem a seu cargo.

Conforme ressaltou esta Comissão em seu relatório sôbre a proposta para o exercício de 1943, as despesas do Ministério da Viação e Obras Públicas apresentaram um crescimento constante até 1938, declinando ligeiramente em 1939, e mantendo-se relati-

Obras e Equipamentos, recentemente instituído pelo Govêrno Federal. De acôrdo com o decreto-lei n. 6.145, de 29 de dezembro de 1943, que aprovou o orçamento desse Plano, foi atribuída ao Ministério da Viação e Obras Públicas a importância total de Cr$ 554.116.423,00, para atender às despesas de obras e equipamentos diversos. A apreciação dos programas de obras que se realizarão à conta dessa dotação facilitaria o conhecimento dos objetivos visados pelo Govêrno ao atribuí-la ao Ministério. E' oportuno, assim, consignar aquí alguns dados relativos a êsse Plano, de modo que se possa obter uma visão geral das atividades a cargo dos diversos órgãos ministeriais.

O Departamento dos Correios e Telégrafos, por exemplo, obteve, através do Plano para prosseguimento da construção de suas agências, linhas telegráficas, etc., cêrca de Cr$ 19.000.000,00; o Departamento Nacional de Estradas de Ferro, para atender às diversas obras ferroviárias a seu cargo, especialmente as da ligação Norte-Sul nos Estados da Bahia e Alagoas (Contendas-Brumado-Monte Azul e Palmeira dos Índios a Colégio), percebeu Cr$ 50.000.000,00; o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, para continuar as suas construções rodoviárias nos Estados de São Paulo (estrada Rio-São Paulo), Rio Grande do Sul (estrada Rio-Pôrto Alegre), Bahia (estrada Rio-Bahia), Alagoas (estrada Palmeira dos Índios a Colégio) e outras obras, foi contemplado com Cr$ 84.515.000,00; ao Departamento Nacional de Obras de Saneamento, para prosseguimento dos serviços da Baixada Fluminense e outras obras no Nordeste, no Rio Grande do Sul e em São Paulo, foi concedido o total de Cr$ 57.983.500,00; a Inspetoria Federal de Obras Contra as Sêcas, para prosseguimento das obras de combate às sêcas, construção de açudes, etc., disporá de Cr$ .... 41.358.000,00; e, finalmente, ao Departamento Nacional de Portos e Navegação, para reaparelhamento de portos, canais, melhoramento de rios, construção de carreiras, etc., em todo o território nacional, foram atribuídas dotações num total de Cr$ 27.495.000,00.

Faz-se mister destacar, no mesmo Plano, pelo vulto das dotações e importância das obras, quanto às estradas de ferro, os créditos concedidos à Noroeste do Brasil, à Rêde de Viação Paraná-Santa Catarina e à Viação Férrea Federal Leste Brasileiro, respectivamente de Cr$ 20.000.000,00, Cr$ 20.000.000,00 e Cr$ .... 22.800.000,00. As dotações atribuídas à Noroeste e à Viação Pa-

MINISTÉRIO DA VIAÇÃO E OBRAS PÚBLICAS

(Em milhares de cruzeiros)

EXERCÍCIOS	DOTAÇÕES ORÇAMENTARIAS						PERCENTAGEM DAS VERBAS SOBRE O TOTAL DO MINISTERIO				
	Verba 1 PESSOAL	Verba 2 MATERIAL	Verba 3 SERVIÇOS E ENCARGOS	Verba 4 EVENTUAIS	Verba 5 OBRAS, ETC.	TOTAL	Verba 1	Verba 2	Verba 3	Verba 4	Verba 5
1937...........	364.843	244.129	174.380	—	143.201	926.553	39,376	26,348	18,821	—	15,455
1938...........	425.206	352.978	236.900	70	376.809	1.391.963	30,548	25,358	17,019	0,005	27,070
1939...........	411.598	283.754	200.773	28	220.084	1.116.237	36,874	25,421	17,987	0,003	19,715
1940...........	431.643	366.389	243.710	16	285.607	1.327.365	32,519	27,603	18,360	0,001	21,517
1941...........	436.783	328.865	223.003	50	372.808	1.361.509	32,081	24,154	16,379	0,004	27,382
1942...........	243.691	105.226	282.046	60	532.361	1.163.184	20,950	9,029	24,248	0,005	45,768
1943...........	254.927	110.329	226.618	50	309.697	901.621	28,274	12,237	25,135	0,005	34,349
1944...........	399.049	139.986	235.132	50	—	774.217	51,544	18,080	30,370	0,006	—

O aumento da Verba Pessoal, entretanto, não significa crescimento do número de servidores ou ampliação dos quadros e tabelas de pessoal do Ministério, sendo antes resultado da majoração de vencimentos e salários decorrente do decreto-lei n. 5.976, de 10-11-1943. E tanto é assim que, nessa data, achando-se já estimadas as dotações das diversas subconsignações da Verba Pessoal, o acréscimo total em relação ao montante das dotações no exercício de 1943, foi apenas de Cr$ 7.865.420,00, na parte de pessoal extranumerário, havendo na de pessoal permanente uma redução de Cr$ 2.789.800.00, em virtude do grande vulto de aposentadorias nos cargos extintos dos diversos quadros ministeriais.

Já em conseqüência do decreto-lei n. 5.976, de 10-11-1943, a dotação correspondente a pessoal permanente de reduzida que estava, aumentou sôbre 1943 de Cr$ 27.420.600,00, enquanto a relativa a pessoal extranumerário passou da majoração citada (Cr$ 7.865.420,00) para um aumento de Cr$ 79.300.000,00.

Seguindo o mesmo critério impôsto pelo decreto-lei em aprêço, foram majoradas outras dotações destinadas às despesas de pessoal, tais como: — funções gratificadas, gratificação por serviço extraordinário, ajuda de custo, diárias, substituições, etc., havendo, além disso, a inclusão de Cr$ 35.500.000,00 globais, para atender à despesa prevista com o salário-família.

Dêsse modo fica esclarecido o motivo que determinou um aumento de Cr$ 144.122.041,00, nessa Verba, sôbre a dotação atribuída em 1943.

No quadro a seguir vêem-se, pormenorizadamente, os aumentos decorrentes do decreto-lei n. 5.976, de 10-11-1943, nas diversas subconsignações da Verba Pessoal. A pequena redução verificada na subconsignação 04 — Contratados, é explicada pela exclusão de determinados contratos que o aumento de vencimentos já não aconselhava promover.

VERBA 1 — PESSOAL	PROPOSTA ORÇAMENTARIA PARA 1944		DOTAÇÃO FIXADA NO ORÇAMENTO DE 1944
	Dotação já estimada 10-11-43	Aumento resultante ao Dec.-lei n. 5.976, de 10-11-43	
I — Pessoal Permanente			
01 — Pessoal Permanente	126.247.105	30.210.400	156.457.505
II — Pessoal Extranumerário			
04 — Contratados	3.366.600	— 132.200	3.234.400
05 — Mensalistas	71.579.600	34.154.400	105.734.000
06 — Diaristas	40.466.600	29.421.200	69.887.800
07 — Tarefeiros	10.567.620	7.597.380	18.165.000
08 — Novas admissões	885.000	393.800	1.278.800
III — Vantagens			
09 — Funções gratificadas	2.193.000	413.400	2.606.400
12 — Grat. serv. extraordinario	687.000	206.100	893.100
14 — Grat. representação	96.000	—	96.000
15 — Grat. adicional	13.836	—	13.836
17 — Grat. repr. gabinete	250.000	—	250.000
19 — Aux. p/dif. de caixa	127.800	20.400	148.200
IV — Indenizações			
22 — Ajuda de custo	590.000	147.500	737.500
23 — Diárias	2.800.000	560.000	3.360.000
V — Outras despesas com Pessoal			
25 — Substituições	200.000	60.000	260.000
26 — Dif. de vencimentos	371.572	—	371.572
27 — Outras despesas	750.000	34.750.000	35.500.000
VI — Pessoal adido e em disponibilidade			
28 — Pessoal adido	55.200	—	55.200
TOTAL	261.246.933	137.802.380	399.049.313

VERBA 2 — MATERIAL

Quanto aos aumentos concedidos na Verba 2 — Material, os quais, em conjunto, atingiram a um total de mais Cr$ 29.657.538,00, sôbre 1943, todos se explicam pela alta nos preços dos materiais, não se tendo verificado um gasto maior dêsses materiais. O que se verifica no Ministério é, ao contrário, tendência para a compressão dos gastos, evitados, inclusive, mediante grande reaproveitamento de materiais até então julgados imprestáveis e inúteis, como vem acontecendo em tôdas as estradas de ferro da União, cumprindo destacar a Leste Brasileiro e a Central do Rio Grande do Norte, no tocante à vagões e locomotivas.

Na Consignação I — Material Permanente, houve compressão, que resultou em redução de Cr$ 8.360.570,00 sôbre o que lhe foi atribuído em 1943, uma vez que a necessidade de economia imposta pela guerra, a par da dificuldade de aquisição dêsses materiais, aconselhava semelhante medida.

Quanto à Consignação II — Material de Consumo, foi atribuído um aumento de Cr$ 33.426.400,00 sôbre a dotação de 1943, correspondendo quase todo a combustíveis, material de lubrificação e limpeza, material para conservação de instalações, etc. (+ Cr$ 8.350.300,00) ; a matérias-primas e produtos manufaturados ou semimanufaturados destinados a qualquer transformação (+ Cr$ 20.160.850,00) ; a artigos de expediente, desenho, ensino e educação, etc. (+ Cr$ 1.361.500,00) ; e a vestuários, uniformes e equipamentos, etc. (+ Cr$ 2.614.550,00).

Na Consignação III — Diversas Despesas — há uma majoração de Cr$ 4.591.708,00, sôbre o obtido para 1943, correspondendo Cr$ 2.783.800,00 a ligeiros reparos em bens móveis e imóveis, atendendo-se assim à campanha de reaproveitamento do material ; e o restante distribuído nas diversas subconsignações, destacando-se as de : passagens e porte postal (em função do transporte aéreo mais utilizado atualmente) e acondicionamento e embalagem, em virtude dos aumentos verificados nas taxas de seguro e demais despesas relacionadas com a subconsignação.

VERBA 3 — SERVIÇOS E ENCARGOS

A majoração de Cr$ 8.513.331,00, verificada na Verba 3 — Serviços e Encargos — é explicada pelos seguintes fatos :

a) Majoração da dotação concedida à Estrada de Ferro Central do Brasil, em virtude do decreto-lei n. 5.976, de 10-11-1943, relativo ao aumento de vencimentos. Como se sabe a União ao conceder autarquia a essa importante via-férrea, ficou com o compromisso de manter seu pessoal permanente (extinto Quadro II), na conformidade do art. 28, *ex-vi* do decreto-lei n. 3.306, de 24 de maio de 1941. Esse aumento atingiu a Cr$ 13.331.927,00, destacando-se, dêstes, Cr$ 3.500.000,00 para atender ao salário-família.

b) Aumento de Cr$ 6.100.000,00 nas dotações globais destinadas às Estradas de Ferro Madeira-Mamoré e Teresa Cristina, para atender aos aumentos verificados em Material e Pessoal.

A redução de Cr$ 11.227.986,00, na subconsignação 36 — serviços contratuais, ocorreu em virtude de : exclusão da dotação de Cr$ 8.400.000,00, atribuída até 1943 à Estrada de Ferro Central do Brasil, destinada a pagamento de materiais adquiridos na confor-

midade do decreto-lei n. 884, de 24-11-1938, porque terminou o compromisso; redução de Cr$ 5.155.884,00, na dotação correspondente à liquidação de *cartas de concessão* (Estrada de Ferro Leste Brasileiro e Viação Cearense), liquidação essa autorizada pelo decreto-lei n. 3.712, de 14-10-1941. No Orçamento de 1944 foram consignados apenas Cr$ 341.862,00 correspondendo à última parcela devida pela Rêde de Viação Cearense.

A DESPESA MINISTERIAL POR UNIDADES ADMINISTRATIVAS

No quadro a seguir, aparece, em resumo, a despesa ministerial discriminada por unidades administrativas. Cumpre esclarecer que nesse quadro não foram incluídos os Batalhões Rodoviários e as Comissões Construtoras de Estradas, porque a essas unidades sòmente foram atribuídos créditos pelo Plano de Obras e Equipamentos.

Capítulo oito

MINISTÉRIOS MILITARES

NO exercício de 1943, o Govêrno deixou de incluir no Orçamento Geral da República as dotações destinadas às despesas com a condução da guerra, pròpriamente dita, preferindo realizá-las através da abertura de créditos especiais e extraordinários. A lei de meios consignou, apenas, os créditos indispensáveis à manutenção das atividades administrativas normais dos Ministérios militares e ao natural desenvolvimento dos serviços, assim como ao custeio de certos trabalhos, principalmente os dos órgãos de produção industrial. No Relatório alusivo à elaboração do Orçamento para 1943, explicou-se a razão de se haver assim procedido. A natureza especial das despesas de guerra — que se caracterizam principalmente pela dificuldade de previsão — e o fato de, por vêzes, o custeio das operações militares exigir soluções imediatas, não aconselharam a inclusão delas no Orçamento. As aludidas despesas, tendo a contra indicação de pesar na balança para aumentar o "deficit", não representavam meio adequado de custear as operações militares, pela imprecisão com que teriam de ser estimadas, em virtude das circunstâncias supervenientes, que fatalmente influiriam para torná-las excessivas ou deficientes. Assim, resolveu-se que a um só regime se submetessem os gastos decorrentes imediatamente das atividades bélicas: o regime dos créditos adicionais.

A experiência de um ano veio demonstrar que tal procedimento parece, de fato, o mais indicado para atender ao estado de guerra e, assim, adotou-se o mesmo critério, ao se elaborar o Orçamento para 1944. Neste exercício, pois, as despesas decorrentes das

operações militares, por extraordinárias, serão atendidas, quanto à parte formal, mediante créditos também extraordinários e suportadas mediante recursos de emergência, para tal fim especialmente estudados e planejados.

Comparados os Orçamentos dos Ministérios militares, para 1944, com os de 1943, verifica-se que, em globo não se considerando, em 1943, a Verba Obras, de vez que em 1944 ela não figura no Orçamento, mas sim no Plano de Obras e Equipamentos, houve um aumento dos créditos no total de Cr$ 766.967.185,00, assim distribuídos :

	1943	1944	Diferença
Aeronautica	315.269.175	535.854.690	220.585.515
Guerra	946.994.266	1.365.790.163	418.795.897
Marinha	407.684.795	535.270.568	127.585.773
	1.669.948.236	2.436.915.421	766.967.185

Dessa majoração, como se verá pormenorizadamente adiante, ao se examinar, isoladamente, cada Ministério, uma parcela de Cr$ 399.275.312,00 corresponde às dotações incluídas no Orçamento para custeio do aumento de vencimentos e salários e do salário-família, instituidos pelo decreto-lei n. 5.976, de 10 de novembro de 1943. Assim, apenas Cr$ 427.691.873,00 se destinam ao natural desenvolvimento dos serviços ministeriais. Pode-se, aqui, salientar que êsse aumento de créditos dos Ministérios militares destina-se, principalmente, ao pagamento de pessoal recrutado para completar os efetivos legalmente determinados para o tempo de paz ; ao fardamento e sustento dêsse pessoal; e a abastecer de matéria prima e combustíveis as repartições militares, principalmente corpos de tropa e serviços industriais (arsenais e fábricas), sem que, contudo, como se salientou, tais dotações se destinem a operações bélicas.

As propostas orçamentárias dos Ministérios militares, para 1944, apresentadas à Comissão de Orçamento, somadas, totalizavam, inicialmente, Cr$ 2.471.556.975,00, ao passo que o total dos seus créditos, consignados na lei de meios, após os estudos e revisões a que foram submetidas as propostas, é de .... Cr$ 2.436.915.421,00, havendo, pois, uma diferença para menos, entre o solicitado e o concedido, de Cr$ 34.641.554,00. Consi-

derando-se, porém, que nos créditos orçamentários para 1944 se incluíram dotações no total de Cr$ 399.275.312,00, apenas em virtude do aumento de vencimentos e salários, verifica-se que a redução nas propostas ministeriais foi, realmente, de .... Cr$ 433.916.866,00, de vez que elas, inicialmente, não haviam cogitado daquele aumento. Essa redução decorreu de se excluirem das aludidas propostas várias importâncias que, segundo se verificou, se destinavam ao custeio de serviços relacionados diretamente com a condução de guerra e que, assim, em face do critério geral adotado, deveriam correr à conta de créditos especiais e extraordinários.

Plano de Obras e Equipamentos

Anteriormente, compararam-se os créditos orçamentários concedidos aos Ministérios militares, para 1944, com os que lhes foram atribuídos em 1943, apresentando-se uma diferença para mais de Cr$ 766.967.185,00, no exercício de 1944.

Em 1943, a Verba Obras, nos três Ministérios, foi de........ Cr$ 130.920.000,00. Em 1944, figuram êles, no Plano de Obras e Equipamentos, com Cr$ 186.620.000,00, havendo, pois, uma diferença para mais de Cr$ 55.700.000,00. Êsse aumento, porém, é apenas aparente, porquanto, no exercício de 1943, além dos créditos orçamentários da Verba Obras, os Ministérios Militares figuraram no Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional com créditos destinados ao mesmo fim, num total de Cr$ 130.000.000,00. Dêsse modo, no exercício de 1944, o que se verificou foi uma redução de Cr$ 74.300.000,00.

As dotações concedidas aos Ministérios militares, no Plano de Obras e Equipamentos, se destinam, principalmente, ao reaparelhamento de estabelecimentos fabris militares, construção de quartéis, ampliação e conservação de alojamentos de tropas e outras obras.

A seguir, estuda-se individualmente a situação dos Ministérios militares, analizando os pormenores dos respectivos Orçamentos para 1944.

MINISTÉRIO DA AERONÁUTICA

No Orçamento para 1944, as dotações atribuídas ao Ministério da Aeronáutica atingem a Cr$ 535.854.690,00, havendo, sôbre o Orçamento de 1943, um aumento de Cr$ 220.585.515,00, o qual representa uma percentagem de cêrca de 69% sôbre o que se atribuiu ao Ministério nesse último exercício.

O quadro abaixo mostra, com discriminação por Verbas, o que foi consignado ao Ministério no Orçamento de 1943; a proposta para 1944; e, finalmente, o total de seus créditos orçamentários para 1944, salientando-se ainda as diferenças, para mais ou para menos, que as dotações de 1944 representam sôbre as de 1943 e sôbre o que o Ministério solicitou.

(Em cruzeiros)

VERBAS	ORÇAMENTO DE 1943	PROPOSTA DO MINISTÉRIO PARA 1944	ORÇAMENTO DE 1944	DIFERENÇA PARA + OU PARA —	
				S/ o orçamento de 1943	S/a proposta do Ministério
1 — Pessoal	148.279.319	209.532.021	262.554.690	+ 114.275.371	+ 53.022.696
2 — Material	131.302.300	255.296.450	231.000.000	+ 99.697.700	— 24.296.450
3 — Serviços e Encargos	35.187.556	41.838.100	41.800.000	+ 6.612.444	— 38.100
4 — Eventuais	500.000	500.000	500.000	—	—
TOTAL	315.269.175	507.166.571	535.854.690	+ 220.585.515	+ 22.688.119

Comparadas as dotações fixadas no Orçamento para 1944 com as consignadas em 1943, verifica-se que a Verba Pessoal aumentou, em 1944, de Cr$ 114.275.371,00; a Verba Material, de Cr$ 99.697.700,00; e a Verba Serviços e Encargos, de Cr$ .... 6.612.444,00.

Cêrca da metade do aumento na Verba pessoal decorreu do intenso desenvolvimento dos serviços, que se explica pela necssidade

de aparelhar o país de uma boa frota aérea de guerra, nesse momento em que o Brasil combate as potências do Eixo. Mas, Cr$ .... 56.857.692,00 foram incluídos no Orçamento afim de atender ao aumento de vencimentos e salários dos servidores, e ao salário família, em virtude do que dispõe o decreto-lei n. 5.976, de 10 de novembro de 1943, que os instituiu.

A seguir aparece um quadro em que se mostram as diversas subconsignações da Verba Pessoal. Na primeira coluna, figuram as dotações que em princípio já se achavam estimadas pela Comissão de Orçamento, na data da expedição daquele decreto-lei. Na segunda coluna, figuram as majorações necessárias ao atendimento do disposto no citado diploma legal. E, finalmente, na terceira coluna, aparecem, já majoradas, as dotações que se acham consignadas no Orçamento de 1944.

VERBA 1 — PESSOAL	PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 1944		DOTAÇÃO FIXADA NO ORÇAMENTO de 1944
	Dotação já estimada em 10-11-43	Aumento resultante do Dec.-lei n. 5.976, de 10-11-43	
01 — PESSOAL PERMANENTE			
Militar	72.412.068	29.219.592	101.631.660
Civil	6.984.000	1.131.600	8.115.600
	79.396.068	30.351.192	109.747.260
04 — Contratados	1.512.400	825 800	2.338 200
05 — Mensalistas	11.773.800	7.456 000	19 229 800
06 — Diaristas	19.700 000	11.459 900	31.159 900
07 — Tarefeiros	760 000	1.080.080	1 840 000
08 — Novas admissões, etc	2.932.100	—	2.932 100
09 — Funções gratificadas	291.600	37 800	329.400
10 — Gratificação por exerc. em zonas, etc	20 000	—	20 000
11 — Gratificação por trab. c/ risco, etc	30 000	—	30 000
12 — Gratificação por serviço extraord.	250 000	75.000	325.000
13 — Gratificação por trab. técnico etc	20.000	—	20.000
17 — Gratificação de rep. de gabinete	250.000	—	250.000
19 — Auxílio para diferenças de caixa	4 800	—	4.800
21 — Gratificações militares	56 095 072	—	56 095 072
22 — Ajuda de custo	1 580 000	395 000	1 975 000
23 — Diárias	1 365 000	273 000	1 638 000
25 — Substituições	1 180 000	354 000	1 534 000
26 — Diferença de vencimentos	26 158	—	26 158
27 — 02 — Abono familiar	40 000	—	40 000
27 — 03 — Salário-família	—	4 550 000	4 550 000
31 — Aposentados, jubilados, etc	2 570 000	—	2 570 000
33 — Abono provisório, etc	500 000	—	500 000
36 — Etapas para alimentação	25 000 000	—	25 000 000
37 — Auxílio para funeral	100 000	—	100 000
38 — Auxílio para fardamento	300 000	—	300 000
TOTAL GERAL	205 696 998	56 857 692	262 554 690

O aumento da Verba Material, que se verifica ao comparar os créditos orçamentários de 1943 e 1944, no total de Cr$ .... 99.697.700,00, assim se distribui :

Material Permanente	21.227.420
Material de Consumo	72.408.700
Diversas Despesas	6.061.580

Obtiveram aumentos mais acentuados as seguintes subconsignações :

Automóveis de passageiros, etc.	7.700.000
Máquinas, aparelhos, etc.	8.828.300
Móveis, artigos de ornamentação, etc.	2.700.000
Combustíveis, lubrificantes, etc.	60.200.000
Matérias-primas, etc.	3.500.000
Produtos químicos, biológicos, etc.	923.600
Vestuários, uniformes, etc.	4.850.000
Água e artigos para limpeza, etc.	1.314.320
Aluguel ou arrendamento, etc.	926.000
Iluminação, fôrça motriz e gás	950.000
Publicações, serviços de impressão, etc.	715.260
Ligeiros reparos, etc.	1.196.000

Na Verba Serviços e Encargos o Orçamento de 1944 registra, sôbre o de 1943, um aumento de Cr$ 6.612.000,00, o qual corresponde, principalmente, ao refôrço da dotação destinada ao auxílio que o Govêrno presta à aviação civil. Parcelas menores daquele aumento se distribuem pelas rubricas referentes a "Comissões e despesas no exterior" e "Instalações de novas unidades".

O quadro que se segue oferece um aspecto da evolução das despesas do Ministério da Aeronáutica, a partir de 1941, ano da sua instalação. Essas despesas se acham discriminadas por Verbas, podendo-se observar a posição de cada Verba em relação ao total das despesa do Ministério.

MINISTÉRIO DA AERONAUTICA

(Em milhares de cruzeiros)

EXERCÍCIOS	DOTAÇÕES TOTAIS						PERCENTAGEM DAS VERBAS SOBRE O TOTAL				
	VERBA 1 PESSOAL	VERBA 2 MATERIAL	VERBA 3 SERVIÇOS E ENCARGOS	VERBA 4 EVENTUAIS	VERBA 5 OBRAS	TOTAL	Verba 1	Verba 2	Verba 3	Verba 4	Verba 5
1941	3 590	25 858	2 336	—	7 608	30 392	9,11	65 64	5,93	—	19 32
1942	108 505	112 167	31 837	500	60 000	313 009	34,67	35 83	10 17	0 16	19 17
1943	148 279	131 302	35 188	500	—	315 269	47,03	41,66	11 16	0 15	—
1944	262 554	231 000	41 800	500		535 854	49,00	43 10	7 80	0 10	—

Nota — Para efeito de homogeneização de dados comparativos, foram excluídas as dotações referentes a Verba Obras, nos exercícios de 1943 e 1944.

Nota-se que as dotações concedidas ao Ministério têm tido crescimento permanente, desde 1941. Nesse ano, foram-lhe concedidos créditos na importância total de 30.392 mil cruzeiros (números redondos), sendo perfeitamente explicável que tenha sido tão pequena. Destinava-se aos trabalhos iniciais de instalação. Já no ano seguinte o Ministério aparece com créditos orçamentários e adicionais cêrca de dez vêzes maiores, perfazendo um total de 313.009 mil cruzeiros. E' que, nessa época, já o Ministério empreendia seu programa de ampliação da fôrça aérea, o qual, em 1943, continuou em ritmo normal de desenvolvimento, tanto que o total dos créditos orçamentários não excedeu, de muito, aos de 1942.

Para 1944, porém, o que se verifica é um crescimento muito intenso nas dotações do Ministério, o qual, como se salientou anteriormente, decorre em grande parte da necessidade de aparelhar o país para a situação de guerra que no momento atravessa.

PLANO DE OBRAS E EQUIPAMENTOS

Para a Verba Obras, o Ministério da Aeronáutica, em sua proposta, solicitou a quantia total de Cr$ 118.000.000,00, a qual representava um aumento de Cr$ 58.000.000,00 sôbre a dotação orçamentária concedida em 1943. Depois de discutida a proposta, chegou-se a uma redução de Cr$ 48.000.000,00, resolvendo-se, em princípio, que ao Ministério seriam atribuídos, no Orçamento para 1944, Cr$ 70.000.000,00.

Instituído o Plano de Obras e Equipamentos e extinta a Verba Obras, foi, pelo Plano, atribuída igual quantia ao Ministério, acrescida, na Consignação Disponibilidades, de Cr$ 20.000.000,00. Assim, dispõe o Ministério da Aeronáutica, para obras e equipamentos, em 1944, de Cr$ 90.000.000,00.

MINISTÉRIO DA GUERRA

No Orçamento para 1944 as dotações destinadas ao Ministério da Guerra atingem Cr$ 1.365.790.163,00, o que representa um aumento de Cr$ 418.795.897,00 sôbre o Orçamento de 1943 (excluída a Verba Obras em 1943, para homogeneização dos elementos comparados, já que, em 1944, essa Verba não figura no Orçamento).

No quadro seguinte apresentam-se, discriminados por Verbas, os créditos orçamentários de 1943, a proposta do Ministério para 1944, as dotações constantes do Orçamento dêsse último exercício e as diferenças para mais e para menos que tais dotações contêm, sôbre o orçamento de 1943 e sôbre a proposta ministerial.

(Em cruzeiros)

VERBAS	ORÇAMENTO DE 1943	PROPOSTA DO MINISTÉRIO PARA 1944	ORÇAMENTO DE 1944	DIFERENÇA PARA + OU PARA —	
				S/o orçamento de 1943	S/a proposta do Ministério
1 — Pessoal	644.229.693	1.090.465.783	953.852.790	+ 309.623.097	— 136.612.993
2 — Material	259.419.173	368.419.173	368.419.173	+ 109.000.000	—
3 — Serviços e Encargos	42.345.400	42.518.200	42.518.200	+ 172.800	—
4 — Eventuais	1.000.000	1.000.000	1.000.000	—	—
TOTAL	946.994.266	1.502.403.156	1.365.790.163	+ 418.795.897	— 136.612 993

A diferença total que aparece no quadro acima, entre os Orçamentos de 1943 e 1944, explica-se, em grande parte, pela necessidade de desenvolver os serviços ministeriais, em face da urgência de se aparelhar o país, para a guerra em que se acha empenhado.

Na Verba Pessoal é que se verifica a majoração mais acentuada, pois é de Cr$ 309.623.097,00, majoração essa motivada não só, como se esclareceu acima, pelo desenvolvimento dos ser-

viços, mas também, pelo aumento de vencimentos e salários e pela instituição do salário família, determinados pelo decreto-lei n. 5.976, de 10 de novembro de 1943. Efetivamente, nessa data, já se achavam, em princípio, estimadas as dotações da Verba Pessoal, as quais somavam, então, Cr$ 746.316.090,00. Para atender ao citado decreto-lei, foi necessário acrescê-las de Cr$ 207.536.700,00, com o que ficaram elevadas a Cr$ 953.852.790,00. O quadro seguinte mostra, na primeira coluna, as diversas subconsignações da Verba Pessoal, estimadas em 10 de novembro; na segunda coluna, as importâncias de que cada uma delas foi acrescida; e, na terceira coluna, as subconsignações já majoradas, como aparecem no Orçamento para 1944.

(Em cruzeiros)

VERBA 1 — PESSOAL	PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 1944		DOTAÇÃO FIXADA NO ORÇAMENTO DE 1944
	Dotação já estimada em 10-11-43	Aumento resultante do Dec.-lei n. 5.976, de 10-11-43	
01 — Pessoal Permanente			
Militar	391.356.252	143 458.500	534.814.752
Civil	29.074.000	10.114.000	39.188.000
	420.430.252	153.572.500	574.002.752
04 — Contratados	1.569.800	387.400	1.957.200
05 — Mensalistas	13.517.600	8.753.800	22.271.400
06 — Diaristas	34.145.000	28 019 700	62.164.700
08 — Novas admissões, etc	2.506.700	—	2.506.700
09 — Funções gratificadas	68 400	31.800	100.200
12 — Gratif. por serv. extraord	1.555.000	466 500	2.021.500
15 — Grat. adicional	73.114	—	73.114
16 — Grat. de magistério	808 896	—	808.896
17 — Grat. rep. de gabinete	313.200	—	313.200
21 — Grat. militares	21.454.312	—	21.454.312
22 — Ajuda de custo	13.280.000	3.320.000	16.600.000
23 — Diárias	4.600.000	920.000	5.520.000
25 — Substituições	5.150.000	1.545 000	6.695.000
26 — Diferença de vencimentos	443.088	—	443.088
27 — 02 — Abono familiar	200.000	—	200.000
27 — 03 — Salário-família	—	10.520.000	10.520.000
29 — Pessoal em disponibilidade	64.800	—	64.800
31 — Aposentados jubilados, etc	63.000.000	—	63.000.000
33 — Abono provisório, etc	5.000.000	—	5.000.000
35 — Soldos e pensões vitalícias	890.000	—	890.000
36 — Etapas para alimentação	156 464.928	—	156.464.928
37 — Auxílio para funeral	400.000	—	400.000
38 — Auxílio para fardamento	381.000	—	381.000
TOTAL	746.316.090	207.536.700	9[illegible]52.790

Também na Verba Material se verificou acentuado aumento sôbre o total dos créditos orçamentários concedidos em 1943. A majoração havida, de Cr$ 109.000.000,00, distribui-se pelas três Consignações dessa Verba, sendo mais intensa justamente na Consignação Material de Consumo, o que se explica, em parte, pelo au-

mento geral do preço das utilidades e, em parte, pela necessidade de intensificar a produção a cargo de diversas repartições industriais do Ministério.

Na Verba Serviços e Encargos, notam-se pequenos aumentos sôbre as importâncias consignadas no Orçamento para 1943, distribuídos pelas subconsignações Serviços Clínicos e de Hospitalização e Serviços Contratuais.

Na Verba Eventuais, foi atribuída ao Ministério a mesma dotação que consta do Orçamento de 1943.

Os principais aumentos ocorridos nas subconsignações de tódas as Verbas, comparadas aquelas com as do Orçamento para 1943, são os seguintes:

Pessoal Permanente	216.906.275,00
Pessoal Extranumerário	36.900.000,00
Gratificações militares	4.473.807,00
Substituições	3.245.000,00
Salário-família	10.520.000,00
Aposentados, jubilados, etc.	3.000.000,00
Etapas para alimentação	26.077.488,00
Animais para trabalho, produção, etc.	2.000.000,00
Automóveis de passageiros, etc.	1.100.000,00
Material de acampamento, etc.	7.960.000,00
Combustíveis, lubrificantes, etc.	4.442.000,00
Arreiamento, material de ferragem, etc.	6.700.000,00
Forragem e outros alimentos para animais	19.300.000,00
Matérias primas, etc.	19.170.000,00
Vestuários, uniformes, etc.	45.000.000,00
Acondicionamento e embalagem, etc.	2.000.000,00
Água e artigos para limpeza, etc.	500.000,00
Iluminação, fôrça motriz e gás	938.090,00

O quadro seguinte apresenta, discriminados por Verbas e poı exercícios, os créditos concedidos ao Ministério no período compreendido entre 1937 e 1944. Mostra ainda, em percentagens, a posição de cada Verba em relação ao total daqueles créditos.

MINISTÉRIO DA GUERRA

Em milhares de cruzeiros

EXERCÍCIOS	CRÉDITOS CONCEDIDOS						PERCENTAGENS DAS VERBAS SOBRE O TOTAL				
	VERBA 1 PESSOAL	VERBA 2 MATERIAL	VERBA 3 SERVIÇOS E ENCARGOS	VERBA 4 EVENTUAIS	VERBA 5 OBRAS	TOTAL	VERBA 1	VERBA 2	VERBA 3	VERBA 4	VERBA 5
1937	539 880	333 374	19 659		27 560	920 473	58,65	36,22	2,14		2,99
1938	532 016	157 882	8 768	750	888 049	1 587 466	33,52	9,95	0,55	0,04	55,94
1939	556 655	351 818	10 078	1 000	45 500	965 051	57,67	36,45	1,04	0,13	4,71
1940	547 563	260 599	12 033	1 000	62 900	884 095	61,93	29,48	1,36	0,11	7,12
1941	593 479	548 547	26 144	1 000	61 851	1 231 021	48,21	44,57	2,12	0,08	5,02
1942	598 206	219 601	12 275	1 000	70 106	901 188	66,37	24,37	1,37	0,11	7,77
1943	644 230	259 419	42.345	1 000	—	946 994	68,03	27,39	4,47	0,11	
1944	954 853	368 419	42 518	1.000	—	1 365 790	69,84	26,98	3,11	0,07	

PLANO DE OBRAS E EQUIPAMENTOS

Para a Verba Obras, o Ministério da Guerra, em sua proposta, solicitou a quantia total de Cr$ 61.400.000,00 total êste idêntico ao que foi consignado para 1943.

Instituído o Plano de Obras e Equipamentos e extinta a Verba Obras, foi, pelo Plano, atribuída igual quantia ao Ministério, acrescida, na Consignação Disponibilidades, de Cr$ 20.000.000,00. Assim, dispõe o Ministério da Guerra, para obras e equipamentos, em 1944, de Cr$ 81.400.000,00.

MINISTÉRIO DA MARINHA

O Ministério da Marinha apresentou proposta orçamentária para 1944 num total de Cr$ 461.987.248,00, o qual representava um aumento de Cr$ 54.302.453,00 sôbre os créditos orçamentários que lhe foram concedidos em 1943 (excluindo-se a Verba Obras tanto da Proposta quanto do total dos créditos orçamentários).

Após a discussão da proposta, ficou estabelecido um aumento de Cr$ 73.283.320,00, fixando-se o total dos créditos do Ministério, no Orçamento, em Cr$ 535.270.568,00, importância esta que representa um aumento de Cr$ 127.585.773,00, sôbre o orçamento de 1943 (dêste excluída a Verba Obras, para o fim de se homogeneizar a comparação).

O quadro abaixo mostra, discriminadas por Verbas, as dotações concedidas em 1943, a proposta do Ministério para 1944, o que lhe foi atribuído, no Orçamento desse exercício e as diferenças para mais e para menos que as dotações concedidas para 1944 apresentam sôbre as de 1943 e sôbre as solicitadas na proposta.

(Em cruzeiros)

VERBAS	ORÇAMENTO DE 1943	PROPOSTA DO MINISTÉRIO PARA 1944	ORÇAMENTO DE 1944	DIFERENÇA PARA + OU PARA —	
				S/o orçamento de 1943	S/a proposta do Ministério
1 — Pessoal	236.153.995	242.826.848	316.065.168	+ 79.911.173	+ 73.238.320
2 — Material	148.144.000	195.773.600	195.973.600	+ 47.829.600	+ 200.000
3 — Serviços e Encargos	22.686.800	22.686.800	22.731.800	+ 45.000	+ 45.000
4 — Eventuais	700.000	700.000	500.000	— 200.000	— 200.000
TOTAL	407.684.795	461.987.248	535.270.568	+ 127.585.773	+ 73.283.320

Comparados os créditos orçamentários de 1943 com os de 1944, verifica-se que na Verba Pessoal houve um acréscimo de Cr$ 79.911.173,00. A quasi totalidade dessa majoração se explica pelo aumento de vencimentos e salários e pelo salário família, instituídos pelo Decreto-lei n. 5.976, de 10 de novembro de 1943. De fato, nessa data, já se achavam estimadas, em princípio, as dotações da Verba Pessoal, que montavam em Cr$ 241.183.248,00, com um aumento, sôbre as dotações de 1943, apenas de .... Cr$ 5.029.253,00, o qual provinha da necessidade de desenvolver os serviços, mais intensa que nunca em virtude do estado de guerra. Contudo, para que se pudesse, em 1944, atender ao determinado naquele dispositivo legal, foi necessário majorar as dotações da Verba Pessoal de Cr$ 74.881.920,00.

O quadro a seguir mostra, discriminadas por subconsignações, na primeira coluna as dotações da Verba Pessoal, já estimadas em 10 de novembro; na segunda coluna, apresenta os acréscimos que se fizeram nessas subconsignações; e, na terceira coluna, registra as subconsignações já majoradas, como aparecem no Orçamento para 1944.

(Em cruzeiros)

VERBA 1 — PESSOAL	PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 1944		DOTAÇÃO FIXADA NO ORÇAMENTO DE 1944
	Dotação já estimada em 10-11-43	Aumento resultante do Dec.-lei n. 5.976, de 10-11-43	
01 — Pessoal Permanente			
Militar	96.232.348	38.301.320	134.533.668
Civil	20.265.600	4.073.400	24.339.000
	116.497.948	42.374.720	158.872.668
04 — Contratados	732.000	68.800	800.800
05 — Mensalistas	9.751.200	2.177.400	11.928.600
06 — Diaristas	34.283.000	21.197.400	55.480.400
08 — Novas admissões, etc	790.200	—	790.200
09 — Funções gratificadas	72.000	21.600	93.600
12 — Grat. por serv. extraord	150.000	45.000	195.000
14 — Grat. representação	172.000	—	172.000
15 — Grat. adicional	186.549	—	186.549
16 — Grat. magistério	450.000	—	450.000
17 — Grat. rep. de gabinete	134.400	—	134.400
21 — Grat. militares	35.000.000	—	35.000.000
22 — Ajuda de custo	1.600.000	400.000	2.000.000
23 — Diárias	375.000	75.000	450.000
25 — Substituições	340.000	102.000	442.000
26 — Diferença de vencimentos	286.551	—	286.551
27 — 02 — Abono familiar	60.000	—	60.000
27 — 03 — Salário-família	—	8.420.000	8.420.000
29 — Pessoal em disponibilidade	2.400	—	2.400
31 — Aposentados jubilados, etc	31.600.000	—	31.600.000
33 — Abono provisório, etc	2.500.000	—	2.500.000
35 — Soldos e pensões vitalicias	50.000	—	50.000
36 — Etapas para alimentação	5.500.000	—	5.500.000
37 — Auxílio para funeral	150.000	—	150.000
38 — Auxílio para fardamento	500.000	—	500.000
TOTAL GERAL	241.183.248	74.881.920	316.065.168

Na proposta do Ministério, as dotações da Verba Material montavam em Cr$ 195.773.600,00, sendo, posteriormente às discussões, majoradas de Cr$ 200.000,00, de modo que figuraram no Orçamento para 1944, com Cr$ 195.973.600,00. Êsse total representa um aumento de Cr$ 47.829.600,00 sôbre o concedido em 1943.

Tal majoração teve como causa principal a criação e a redaptação de Arsenais e Comandos Navais, cujas atribuições, amplamente desenvolvidas em virtude do estado de guerra, exigiram um completo reaparelhamento. Por outro lado, contribuiu para o crescimento desta Verba o sensível aumento no preço de custo dos materiais.

O acréscimo de 47.829.600,00, que se mencionou, aparece assim distribuido pelas Consignações :

Mateiral Permanente	4.943.400,00
Material de Consumo	39.398.900,00
Diversas Despesas	3.487.300,00
	47.829.600,00

As subconsignações em que se verificaram os maiores acréscimos foram as seguintes :

Máquinas, motores, etc.	3.700.000,00
Móveis e artigos de ornamentação	1.284.000,00
Artigos de expediente, ensino, etc..	1.286.400,00
Combustíveis, material de lubrificação, etc.	11.745.000,00
Gêneros de alimentação, etc.	8.700.000,00
Matérias-primas, etc.	12.250.000,00
Produtos químicos, biológicos, etc..	1.850.000,00
Vestuários, uniformes, etc.	3.540.000,00
Acondicionamento e embalagem,etc.	500.000,00
Água e artigos para limpesa, etc...	249.200,00
Despesas miúdas, etc.	143.100,00
Iluminação, fôrça motriz e gás....	72.000,00
Publicações, serviço de impressão, etc.	240.000,00
Ligeiros reparos, etc.	1.603.000,00
Passagens, etc.	500.000,00

Na Verba Serviços e Encargos houve acréscimo de .... Cr$ 45.000,00, na subconsignação Serviços Contratuais, permanecendo as mais subconsignações com as mesmas dotações consignadas em 1943.

Na Verba Eventuais verificou-se uma economia de .... Cr$ 200.000,00, sôbre as dotações concedidas ao Ministério em 1943.

O quadro que aparece na página seguinte mostra a evolução dos creditos concedidos ao Ministerio da Marinha, no periodo compreendido entre 1937 e 1944. Êsses creditos se acham discriminados por Verbas e exercicios, podendo-se observar a posicão de cada Verba em relação ao total das dotações do Ministério.

PLANO DE OBRAS E EQUIPAMENTOS

Para a Verba Obras, o Ministerio da Marinha, em sua proposta, solicitou a quantia total de Cr$ 10.220.000,00, a qual representava um aumento de Cr$ 700.000.00 sôbre o total das dotações orçamentarias concedidas em 1943. Discutida a proposta, chegou-se à conclusão de que a aludida importáncia era de fato necessaria ao custeio das realizações que o Ministério pretendia empreender em 1944.

Instituído o Plano de Obras e Equipamentos e extinta a Verba Obras foi, pelo Plano, atribuída igual quantia ao Ministério, acrescida, na Consignação Disponibilidades, de Cr$ 5.000.000,00. Assim, o total dos créditos para Obras e Equipamentos, finalmente concedidos, é de Cr$ 15.220.000,00.

MINISTÉRIO DA MARINHA

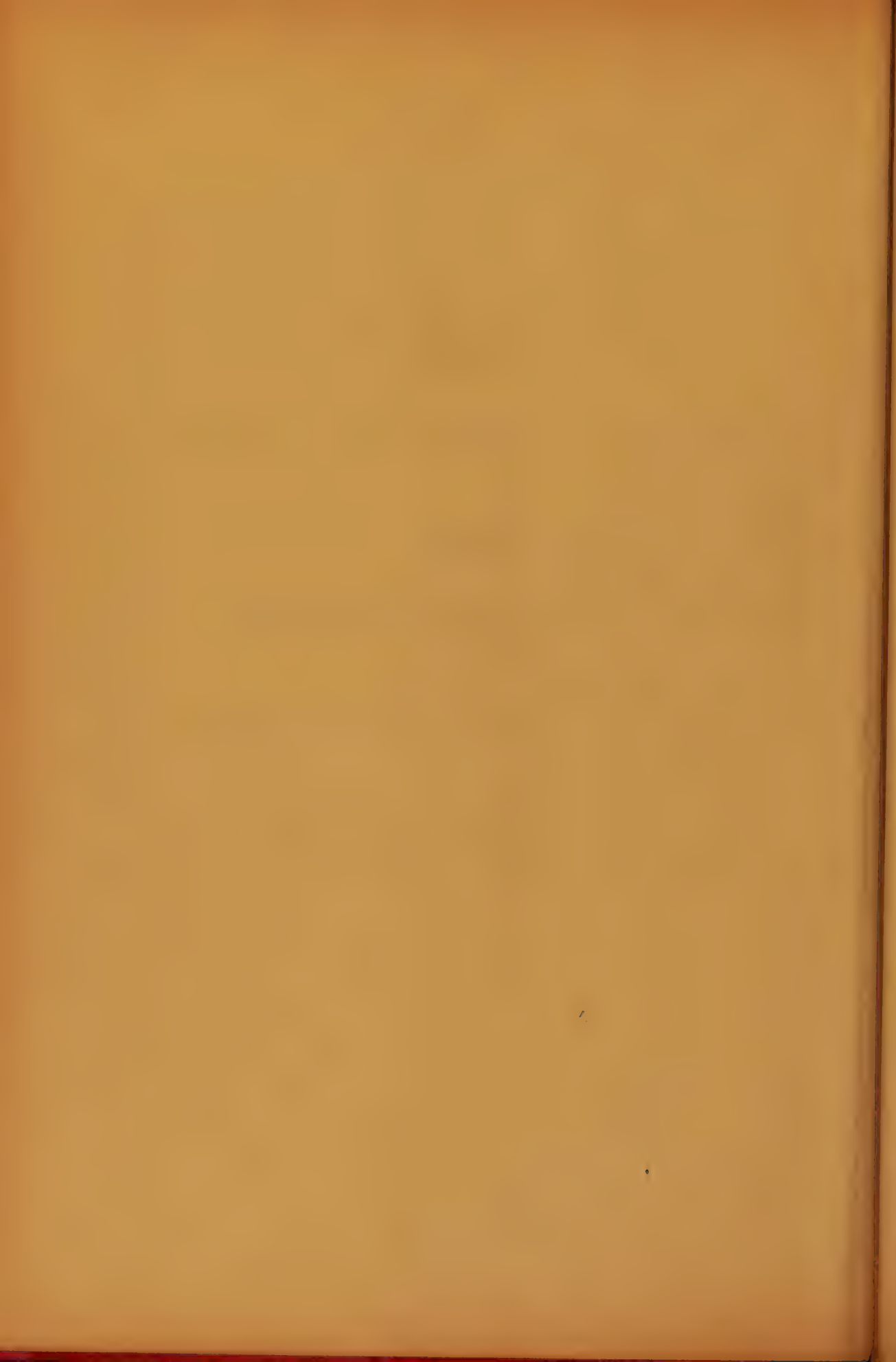
(Em milhares de cruzeiros)

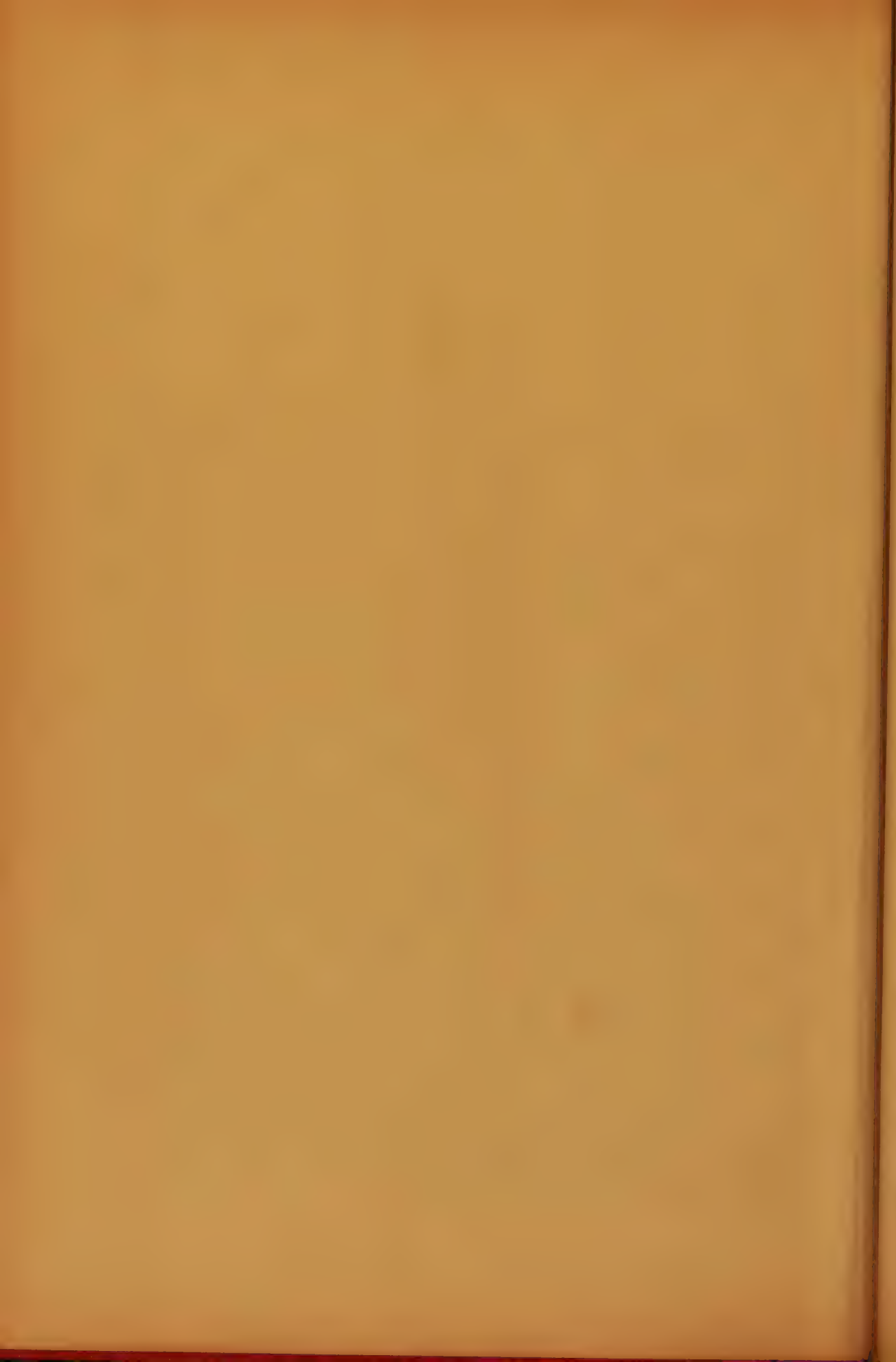
EXERCICIOS	CRÉDITOS CONCEDIDOS						PERCENTAGENS DAS VERBAS SOBRE O TOTAL				
	VERBA 1 PESSOAL	VERBA 2 MATERIAL	VERBA 3 SERVIÇOS E ENCARGOS	VERBA 4 EVENTUAIS	VERBA 5 OBRAS	TOTAL	VERBA 1	VERBA 2	VERBA 3	VERBA 4	VERBA 5
1937	186.012	57.665	8.840	—	152.000	404.517	45,98	14,26	2,19	—	37,57
1938	188.537	65.553	12.660	675	443.575	711.000	26,51	9,22	1,78	0,10	62,39
1939	195.579	74.563	12.735	775	28.350	312.002	62,68	23,90	4,08	0,25	9,09
1940	216.620	128.123	16.827	775	6.200	368.545	58,78	34,76	4,57	0,21	1,68
1941	223.802	107.414	17.421	700	9.264	358.601	62,41	29,95	4,86	0,20	2,58
1942	212.583	109.263	20.273	700	6.150	348.969	60,92	31,31	5,81	0,20	1,76
1943	236.154	148.144	22.687	700	—	407.685	57,92	36,35	5,56	0,17	—
1944	316.065	195.973	22.731	500	—	535.270	58,87	36,70	4,33	0,10	—

QUARTA PARTE

A DESPESA FEDERAL POR VERBAS

VERBA 1 — PESSOAL
VERBA 2 — MATERIAL
VERBA 3 — SERVIÇOS E ENCARGOS
VERBA 4 — EVENTUAIS
VERBA 5 — DÍVIDA PÚBLICA
VERBA "OBRAS" — PLANO DE OBRAS E EQUIPAMENTOS

O PRIMEIRO PLANO QUINQUENAL
NOVO PLANO QUINQUENAL
NECESSIDADE DE PLANIFICAÇÃO
FALTA DE COORDENAÇÃO SISTEMÁTICA DE PROBLEMAS CORRELATOS
EDIFÍCIOS PÚBLICOS CIVÍS
OBRAS DE DEFESA MILITAR
ORÇAMENTO A PRAZO LONGO
NOVA ESTRUTURA ORÇAMENTÁRIA PARA OBRAS E EQUIPAMENTOS
DECRETO-LEI N. 6.144, DE 29 DE DEZEMBRO DE 1943
DECRETO-LEI N. 6.145, DE 29 DE DEZEMBRO DE 1943

DESDE que a atual estrutura das ementas orçamentárais foi estabelecida, não se tem cessado de adaptá-las a necessidades novas que surgiram nos últimos anos. Quanto à verba Pessoal, de estrutura intimamente ligada ao sistema do Estatuto dos Funcionários e por isso mesmo, aparentemente, baseada em sólido método de discriminação, estudos recentes, ainda não ultimados, vieram mostrar certa imprecisão em algumas de suas rubricas. As verbas Material e Serviços e Encargos, conquanto tenham merecido constantes cuidados, continuam a constituir, ainda, sérias preocupações. A verba Material tem, com efeito sido objeto de trabalhos diversos e, no Relatório de 1943, a Comissão de Orçamento fêz referência aos inconvenientes da atual distinção entre material de consumo e material permanente e à necessidade de extirpar-lhe o apêndice intitulado Consignação III — Diversas Despesas. A regularização dessa verba vem sendo retardada em virtude da complexidade que o assunto envolve, apesar dos estudos que a Comissão de Orçamento tem realizado em colaboração com a Divisão do Material do D.A.S.P. e o Departamento Federal de Compras. A verba 3 — Serviços e Encargos — com a reestruturação que lhe será dada, deverá absorver a Consignação III — Diversas Despesas, da Verba 2. Relativamente à Verba Obras, as dotações que, outrora, lhe eram atribuídas no Orçamento Geral da República, foram reunidas num orçamento especial denominado "Plano de Obras e Equipamentos". Finalmente, a verba Dívida Pública apresenta-se, como nos Orçamentos anteriores, sob forma discriminativa satisfatória.

O exame que se segue, das despesas compreendidas em cada uma dessas verbas, completa a análise feita das realizações governamentais através dos Ministérios e demais órgãos diretamente subordinados ao Presidente da República.

Capítulo nove

VERBA 1 — PESSOAL

MUITO difícil é conseguir-se estabelecer uma classificação em que de maneira absoluta as classes sejam mùtuamente exclusivas. Os casos limítrofes, com efeito, são pràticamente inevitáveis e então se impõe decidir arbitràriamente de sua inclusão em tal ou qual grupo.

Não pôde escapar a essa contigência a classificação da despesa adotada no orçamento brasileiro. Em relação à Verba 1 — Pessoal, por exemplo, é fácil verificar que ela contém alguns itens passíveis de inclusão em outras verbas, e que, contràriamente, outras verbas abrangem rubricas classificáveis na Verba Pessoal.

Não seria oportuno aquí discutir ou reeditar discussões sôbre a propriedade ou impropriedade da classificação atribuída a êsses casos, mas é conveniente chamar a atenção para alguns dêles, pois de outro modo não se tornaria claro que a Verba 1 não inclue tôdas as despesas de pessoal e, paralelamente, que parte dessa verba não se aplica a pagamento de servidores do Estado.

Inicialmente deve ser observado que pelo orçamento do Plano de Obras e Equipamentos, no qual se incluem as despesas que pelo Orçamento de 1943 eram atendidas pela Verba 5 — Obras, correrão os gastos com "pessoal para obras". Em certas dotações específicas dêsse Plano, como as correspondentes aos serviços Nacional da Malária e Nacional da Peste, grandes importâncias são destinadas a pessoal daquela categoria.

Poder-se-á argumentar, aliás procedentemente, que o pessoal para obras não deveria mesmo ser incluído entre os servidores pa-

gos pela Verba 1, porque está vinculado a empreendimentos que representam inversões de capital, enquanto que aquela verba se destina a custeio dos serviços públicos. Contudo, isso não é senão parcialmente exato, pois grande numero de servidores cujos vencimentos e salarios são atendidos pela Verba 1 se aplica, por vêzes integralmente, a serviços de obras públicas, a atividades que representam igualmente inversão de capital.

Pela Verba 3 — Serviços e Encargos, também são atendidas várias despesas de pessoal; assim, por exemplo, sòmente no Ministério da Educação e Saúde o aumento dessas despesas em conseqüência do decreto-lei n. 5.976, de 10 de novembro de 1943, importou em Cr$ 6.364.088,00, apenas na Divisão de Organização Sanitaria e nos "Serviços Nacionais" de Febre Amarela, Lepra, Tuberculose e Saúde dos Portos.

Quando se preconizou, em outra parte dêste Relatorio, a classificação da despesa por unidades administrativas, recomendada, aliás, pela Constituição, e ao ser estudada a especialização da despesa, assinalou-se a conveniência de distinguir sob titulo separado a despesa com inativos e pensionistas, a qual, se incluida entre os gastos da repartição incumbida de pagá-la, inflaria desmesuradamente os numeros representativos de sua despesa, contribuindo para obscurecer a apresentação, no orçamento, dos custos por unidades administrativas.

Aceita a conveniência de classificação sob titulo independente das despesas que representam encargos gerais do Govêrno, como inativos, divida pública, etc., deveriam ser excluidas da Verba 1 as Consignações VII e VIII, cuja importancia total, conforme se verifica do quadro anexo, representou, em 1943, 11,83 % e em 1944, 11,7 % da despesa atendida pela aludida verba.

Feitas essas observações quanto a natureza das despesas atendidas pela Verba 1, torna-se claro ser apenas uma expressão aproximada a relação de 49,08 % entre a despesa geral da União e a despesa total de pessoal, demonstrada no quadro a seguir :

Confronto entre as principais rubricas da Verba 1 — Pessoal — nos três ultimos exercicios

NATUREZA DA DESPESA	1942 Cr$	% Sôbre a despesa geral da União	% Sôbre a despesa total de pessoal	1943 Cr$	% Sôbre a despesa geral da União	% Sôbre a despesa total de pessoal	% Sôbre igual despesa do orçamento anterior	1944 Cr$	% Sôbre a despesa geral da União	% Sôbre a despesa total de pessoal	% Sôbre igual despesa do orçamento anterior
Despesa Geral da União.....	5.026.076.893,60	—	—	5.270.160.879,00	—	—	+ 4,85	6.403.531.910,00	--	—	+ 21,51
Despesa Total de Pessoal....	1.979.192.943,50	39,37	—	2.226.511.053,00	42,24	—	+ 12,49	3.143.121.572,00	49,08	-	+ 41,17
Despesa de Pessoal Civil.....	1.008.997.711,00	20,07	50,98	1.105.400.376,00	20,97	49,64	+ 9,55	1.600.980.884,00	25,00	50,94	+ 44,85
Despesa de Pessoal Militar...	688.660.372,50	13,70	34,79	778.415.817,00	14,77	34,97	+ 13,03	1.170.093.928,00	18,27	37,23	+ 50,38
Despesa de Inativos......	216.560.000,00	4,30	10,94	271.570.000,00	5,15	12,29	+ 25,40	298.043.700,00	4,65	9,48	+ 9,75
Despesa de Pensionistas.....	64.974.860,00	1,29	3,28	71.124.860,00	1,34	3,19	+ 9,46	71.003.060,00	1,15	2,35	+ 4,05

A tabela anterior permite ainda verificar um aumento de 41,17% sôbre a despesa total de pessoal em 1943.

Em numeros absolutos, essa relação equivale a Cr$ ...... 916.610.519,00, de que a maior parte (Cr$ 708.249.153,00) resulta do aumento geral de vencimentos, salários e funções gratificadas e instituição do salário familia. Com efeito, as estimativas da despesa de pessoal para 1944, que ja estavam concluídas em novembro ultimo, tiveram de ser acrescidas dessa importância total, em consequência do decreto-lei n. 5.976, de 10 daquele mês. O quadro a seguir discrimina por subconsignações o aumento da despesa então verificado :

SUBCONSIGNAÇÕES	PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 1944		DOTAÇÃO FIXADA NO ORÇAMENTO DE 1944
	Dotação já estimada em 10-11-1943 Cr$	Aumento resultante do decreto-lei n. 5.976, de 10-11-1943 Cr$	Cr$
01 — Pessoal Permanente — Civil	592.926.055	119.691.700	712.617.755
01 — Pessoal Permanente — Militar	592.459.953	225.434.859	817.894.812
04 a 08 — Pessoal Extranumerário	453.537.520	218.064.280	671.601.800
09 — Funções Gratificadas	10.399.200	1.816.200	12.215.400
10 — Gratificação por exercício em zonas ou locais insalubres	20.000	—	20.000
11 — Gratificação por trabalho com risco da vida ou da saúde	230.000	—	230.000
12 — Gratificação por serviço extraordinário	4.679.498	1.405.752	6.085.250
13 — Gratificação por trabalho técnico ou científico	135.000	—	135.000
14 — Gratificação de representação	33.576.000	—	33.576.000
15 — Gratificação adicional	552.806	—	552.806
16 — Gratificação de magistério	3.376.496	—	3.376.496
17 — Gratificação de representação de Gabinete	3.931.600	—	3.931.600
19 — Auxílio para diferenças de caixa	559.860	123.680	683.540
21 — Gratificações militares	114.204.459	15.262	114.219.721
22 — Ajuda de custo	24.850.200	6.112.600	30.962.800
23 — Diárias	16.627.300	3.325.660	19.952.960
25 — Substituições	9.041.200	2.892.420	11.933.620
26 — Diferença de vencimentos	2.237.967	—	2.237.967
27 — Outras despesas	17.529.760	109.523.040	127.052.800
28 — Pessoal adido	62.400	—	62.406
29 — Pessoal em disponibilidade	941.586	—	941.580
30 — Abono provisório e novas aposentadorias	50.650.000	260.000	50.910.000
31 — Aposentados, jubilados, reformados, inválidos, asilados e pessoal da reserva	200.350.000	—	200.350.000
32 — Aposentadoria do pessoal extranumerário	30.000.000	16.783.700	46.783.700
33 — Abono provisório, e novas pensões	15.260.000	2.800.000	18.060.000
34 — Pensões de montepio, meio-sôldo e diversas	55.000.000	—	55.000.000
35 — Soldos e pensões vitalícias	943.060	—	943.060
36 — Etapas para alimentação	198.924.499	—	198.924.499
37 — Auxílio para funeral	650.000	—	650.00 0
38 — Auxílio para fardamento	1.216.000	—	1.216.000
TOTAL	2.434.872.419	708.249.153	3.143.121.572

bue-se pelos órgãos da administração segundo a maneira demonstrada na seguinte tabela :

Comparação entre as dotações orçamentárias de pessoal dos exercicios de 1943 e 1944

ORGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO	DOTAÇÃO DE 1943 Cr$	DOTAÇÃO DE 1944 Cr$	DIFERENÇA PARA + OU PARA — Cr$	% SOBRE 1943 Cr$
Presidência da República	1.090.400	1.196.800	+ 106.400	+ 9,76
Departamento Administrativo do Serviço Público	8.212.800	11.141.900	+ 2.929.100	+ 35,67
Departamento de Imprensa e Propaganda	2.649.540	3.553.760	+ 904.220	+ 34,13
Conselho Federal do Comércio Exterior	1.063.200	1.458.000	+ 394.800	+ 37,13
Conselho de Imigração e Colonização	239.200	313.600	+ 74.400	+ 31,10
Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica	587.800	1.203.600	+ 615.800	+ 104,76
Conselho Nacional do Petróleo	240.000	261.000	+ 21.000	+ 8,75
Conselho de Segurança Nacional	174.400	250.200	+ 75.800	+ 43,46
Coordenação da Mobilização Econômica	—	6.035.700	+ 6.035.700	—
Comissão Central de Requisições	—	228.600	+ 228.600	—
Ministério da Aeronáutica	148.279.319	262.554.690	+ 114.275.371	+ 77,61
Ministério da Agricultura	96.784.124	144.219.425	+ 47.435.301	+ 49,01
Ministério da Educação e Saúde	148.276.626	198.659.484	+ 50.382.858	+ 33,98
Ministério da Fazenda	442.313.583	528.986.943	+ 86.673.360	+ 19,60
Ministério da Guerra	644.229.693	953.852.790	+ 309.623.097	+ 48,06
Ministério da Justiça e Negócios Interiores	159.589.101	212.359.019	+ 52.769.918	+ 33,07
Ministério da Marinha	236.153.995	316.065.168	+ 79.911.173	+ 33,84
Ministério das Relações Exteriores	46.400.000	50.747.580	+ 4.347.580	+ 9,80
Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio	35.300.000	50.984.000	+ 15.684.000	+ 44,43
Ministério da Viação e Obras Públicas	254.927.272	399.049.313	+ 144.122.041	+ 56,53
TOTAL	2.226.511.053	3.143.121.572	+ 916.610.519	+ 41,47

O pessoal extranumerário continua a representar significativa parcela (21%) do total da Verba 1.

A tabela seguinte apresenta, à semelhança do que se fêz em relatórios anteriores, uma recapitulação geral da Verba 1, por Subconsignações e órgãos da administração.

A discriminação da despesa com êsse pessoal, por modalidades de servidores e órgãos da administração, é demonstrada na outra tabela.

ÓRGÃ	VII — INATIVOS		VIII — PENSIONISTAS		IX — ETAPAS E AUXILIOS	TOTAL DO P. CIVIL	TOTAL DO P. MILITAR
	P. Civil	P. Militar	P. Civil	P. Militar	P. Militar		
	Cr$	Cr$	Cr$	Cr$	Cr$	Cr$	Cr$
Presidência da	—	—	—	—	—	1.196.800	—
Departamento	—	—	—	—	—	11.141.900	—
Departamento	—	—	—	—	—	3.553.760	—
Conselho Feder	—	—	—	—	—	1.458.000	—
Conselho de Im	—	—	—	—	—	313.600	—
Conselho Nacio	—	—	—	—	—	1.203.600	—
Conselho Nacio	—	—	—	—	—	261.000	—
Conselho de Se	—	—	—	—	—	250.200	—
Coordenação da	—	—	—	—	—	6.035.700	—
Comissão Cent	—	—	—	—	—	228.600	—
Ministério da A	—	2.570.000	—	500.000	25.400.000	71.556.158	190.998.532
Ministério da A	—	—	—	—	—	144.219.425	—
Mnistério da E	—	—	—	—	—	198.659.484	—
Ministério da F	88.483.700	—	64 800.000	—	—	528.986.943	—
Ministério da G	—	63.000.000	—	5.890.000	157.245.928	142.403.174	811.449.616
Ministério da J	—	12.390.000	3.060	260.000	11.994.571	138.852.179	73 506 840
Ministério da M	—	31.600.000	—	2.550 000	6.150 000	103.078.028	212.987.140
Ministério das	—	—	—	—	—	50.747.580	—
Ministério do T	—	—	—	—	—	50.984.000	—
Ministério da V	—	—	—	—	—	399.049.313	—
	88 483.700	109.560.000	64.803.060	9.200.000	200.790.499	1.854.179.444	1 288.942.128
						3.143.121.572	

122.84

Capítulo dez

VERBA 2 — MATERIAL

A estruturação satisfatória da Verba Material vem constituindo há anos objeto de continuado esfôrço da Comissão de Orçamento com a cooperação de outros órgãos da Administração. Trata-se de tarefa sôbre a qual a Comissão não se pode pronunciar em definitivo enquanto os órgãos técnicos não encontrarem as fórmulas consideradas adequadas às várias fases por que passa o material usado no serviço público, desde a encomenda pela repartição consumidora até a contabilização final.

As medidas levadas a efeito na procura do sistema de classificação apropriado ao material têm sido cautelosas. As alterações feitas em várias subconsignações e a supressão ou transposição de algumas ementas já trouxeram à classificação orçamentária do material um grau de aperfeiçoamento além do qual sòmente uma nova estrutura atenderá as deficiências ainda existentes. Os estudos nesse sentido realizados pela Divisão do Material do D.A.S.P., ao lado dos que efetua a Comissão de Orçamento, resolverão, em breve, o problema da classificação definitiva dos tipos de material utilizado no Serviço Público Federal. Num ponto já se estabeleceu regra pacífica: a transferência dos itens da Consignação III — Diversas Despesas, estranhos ao sistema do material, para a Verba Serviços e Encargos. Tem-se geralmente como admitida a necessidade de correspondência entre as subconsignações e um regime de índices codificadores que caracterizem cada unidade de material na subconsignação respectiva. Essa correspondência se afigura imprescindível para evitar as classificações arbitrárias e as

dúvidas até agora existentes quanto ao conteúdo de cada ementa orçamentária. Os trabalhos da Comissão de Orçamento são gravemente perturbados por essas dificuldades de classificação. São freqüentes os enganos cometidos pelas repartições na elaboração de suas propostas parciais. A impropriedade de classificação surge como o maior e o primeiro inconveniente a remover. Ao contrário do que possa parecer, tal impropriedade não tumultua apenas a estatística do material. A classificação de qualquer material, feita impropriamente, em rubrica a que não pode ser atribuído, dificulta a satisfação das encomendas pelo Departamento Federal de Compras e estende seus inconvenientes, desde a concessão do crédito na elaboração do orçamento, até as operações de registo, a distribuição e exame no Tribunal de Contas.

Para evitar tais perturbações tem-se igualmente procurado reduzir o número de subconsignações, podendo-se mesmo chegar à supressão das consignações Material de Consumo e Material Permanente. Há que alargar o conteúdo das subconsignações de modo a que fixem com o máximo de precisão atingível os materiais que devam efetivamente compreender. Cumpre realizar êsse aperfeiçoamento não somente tendo em vista as regras orientadoras da concessão de créditos na elaboração orçamentária, mas também as tarefas afetas ao Departamento Federal de Compras e aos demais órgãos administrativos do sistema do material.

A interpretação da Verba Material no orçamento de 1944 deve ser realizada levando em consideração dois aspectos de ampla significação. O primeiro é que, em face da guerra, o orçamento abrange apenas programas de custeio. O segundo refere-se à alta dos preços cujos efeitos no orçamento mais se refletem sôbre a Verba Material.

O característico básico dos orçamentos de custeio é a predominância das dotações destinadas às despesas gerais e o adiamento das despesas de investimento. O material de escritório e expediente, de reparação e manutenção, o combustível, os medicamentos e os artigos de vestuário e alimentação são considerados como em regime de normalidade, embora adstritos às economias possíveis. Já no "material permanente" a regra é a economia forçada. As dotações destinadas à aquisição de automóveis, de máquinas e ferramentas, de materiais para instalações, de móveis e objetos de arte e adôrno aparecem nas ementas respectivas reduzidas ao mínimo

e ao indispensável. Os montantes assim autorizados mais se destinam à substituição do material imprestável que a qualquer ampliação ou novo aparelhamento. A própria renovação do maquinário, de produção reduzida, é adiada.

Onde essas regras não podem ser cumpridas é nos setores cujas atividades se tornam primordiais em face ao estado de guerra, isto é, em tudo que diz respeito ao equipamento dos órgãos militares. Mesmo assim, não é pelo orçamento ordinário que tôdas essas despesas são autorizadas, uma vez que os gastos dessa natureza, segundo os planos do Govêrno, são satisfeitos por meio de créditos extraordinários.

Um trabalho de comparação cuidadosamente feito e levado à minúcia poderia demonstrar que a despesa de material fixada para 1944 é inferior à dos anos anterior. Isto, em primeiro lugar, porque, como dissemos, evitou-se quanto possível a autorização para material de investimento. Além disso, porque as dotações para material vão ser aplicadas sob a vigência de preços altamente majorados em relação aos exercícios mais recentes.

Em outras palavras : de um modo geral as repartições pròvàvelmente não poderão adquirir com as dotações de 1944, mais altas que as anteriores, um volume de material maior do que o adquirido no último triênio. O estudo minucioso a que nos referimos deveria demonstrar que o orçamento ordinário de 1944 não é superior aos do triênio quanto ao seu poder aquisitivo. Convém lembrar que a Verba Material é a mais variável dentre as que conformam o sistema orçamentário federal. Mesmo em época normal, sua variabilidade supera a dos Serviços e Encargos e a do Pessoal.

Não há esfôrço, por mais hàbilmente aplicado, que consista dar aos planos orçamentários elaborados em plena luta armada o cunho de normalidade alcançado no tempo de paz. Se tôda a economia da Nação e a própria estrutura administrativa sofreram os abalos ocasionados pela guerra, não é possível encontrar no orçamento ordinário, elaborado sob essas condições, os índices e as tendências anteriores ao conflito. A Verba Material constitue, afora as despesas militares pròpriamente ditas, espelho em que se reflete a emergência das finanças públicas em face da guerra.

Como se observa no quadro transcrito (n. 1) as dotações da Verba Material para 1944 superam as de 1943 em 346 milhões de cruzeiros. As despesas fixadas para o material de consumo são

cêrca de três vezes mais altas que as fixadas para o material permanente. A comparação da coluna das dotações de 1944 com a de 1943 mostra, ainda, dois novos órgãos dotados para o ano corrente — a Coordenação da Mobilização Econômica e a Comissão Central de Requisições.

VERBA 2 — MATERIAL — Distribuição por consignações e órgãos — Comparação 1943-1944

ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO	DOTAÇÃO DE 1943	EXERCICIO DE 1944					DIFERENÇA PARA + OU PARA — ENTRE O TOTAL DE 1944 E O DE 1943
		MATERIAL PERMANENTE	MATERIAL DE CONSUMO	DIVERSAS DESPESAS	OUTRAS DESPESAS COM MATERIAL	TOTAL	
	Cr$	Cr$	Cr$	Cr$	Cr$	Cr$	Cr$
Presidência da República	1.105.000	210.000	375.000	715.000	—	1.300.000	+ 195.000
Departamento Administrativo do Serviço Público	1.603.200	300.000	455.000	1.240.000	—	1.995.000	+ 391.800
Departamento de Imprensa e Propaganda	4.483.000	1.063.000	1.325.000	1.360.000	—	3.748.000	— 735.000
Conselho Federal do Comércio Exterior	254.700	70.000	72.000	262.700	—	404.700	+ 150.000
Conselho de Imigração e Colonização	70.600	20.000	24.000	32.300	—	76.300	+ 5.700
Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica	264.300	60 000	51.300	169.100	—	280.400	+ 16.100
Conselho de Segurança Nacional	95.440	31.500	26.500	37.440	—	95.440	—
Coordenação da Mobilização Econômica	—	465.000	323.420	2.529.680	—	3.318.100	+ 3.318.100
Comissão Central de Requisições	—	35.000	70.000	53.500	—	158.500	+ 158.500
Ministério da Aeronáutica	131.302.300	70.286.420	141.812.000	18.901.580	—	231.000.000	+ 99.697.700
Ministério da Agricultura	45.752.190	17.221.410	24.328.540	16.541.395	20.000	58.111.345	+ 12.359.155
Ministério da Educação e Saúde	67.830.964	22.559.254	45.401.824	21.165.142	—	89.126.220	+ 21.295.256
Ministério da Fazenda	24.502.647	3.710.380	15.143.264	12.591.662	700.000	32.145.306	+ 7.642.659
Ministério da Guerra	259.419.173	78.015.000	258.159.673	32.244.500	—	368.419.173	+ 109.000.000
Ministério da Justiça e Negócios Interiores	67.094.103	7.073.708	58.422.250	7.817.042	5.100.000	78.413.000	+ 11.318.897
Ministério da Marinha	148.144.000	14.070.300	165.327.500	16 575.800	—	195.973.600	+ 47.829.600
Ministério das Relações Exteriores	9.785.000	310.000	2.181.500	9.790.000	—	12.281.500	+ 2.496.500
Ministério do Trabalho, Industria e Comércio	10.200.000	2.518.700	3.151.600	6.213.700	—	11.884.000	+ 1.684.000
Ministério da Viação e Obras Públicas	110.328.832	24.985.400	89.382.550	25.618.420	—	139.986.370	+ 29.657.538
TOTAL	882.235.449	243.005.072	806.032.921	173.858.961	5.820.000	1.228.716.954	+ 346.481.505

riam elas, como até agora, apenas de financistas, contadores e pessoal para os serviços auxiliares de administração, mas deveriam ser equipadas de funcionários de alta qualidade, conhecedores das técnicas específicas dos órgãos encarregados das atividades-fins do Estado.

Essa noção, que já encontra algumas realizações práticas, é expressa por Pfiffner nas seguintes palavras:

"Talvez devessem existir duas grandes organizações de funcionários técnicos em tôda unidade governamental de tamanho considerável. Uma deveria pertencer à administração e ter a função de planejamento geral. A outra seria órgão externo, ligado ao Legislativo e perante êle responsável, e teria a incumbência de tomar contas e fiscalizar a execução dos serviços. Ambas deveriam dispor de pessoal altamente especializado em contabilidade, engenharia, ciência aplicada, economia, organização e administração".

A Comissão de Orçamento, em seu trabalho de examinar as estimativas de despesa formuladas pelas repartições ministeriais, tem por vezes sentido a necessidade de assessores técnicos, não vinculados à execução dos serviços, para o fim de esclarecer certas questões especiais. Também se tem tornado sensível a conveniência de dispor de pessoal habilitado a acompanhar a execução dos programas de trabalho que se traduzem em dinheiro no orçamento, afim de poder avaliar seus resultados e a própria eficiência das repartições.

Parece poder afirmar-se que a experiência da Comissão de Orçamento apóia as conclusões de PFIFFNER, acima transcritas. Ainda, recentemente, um exemplo isolado e de importância aparentemente secundária, de intervenção da Comissão no estudo de rações alimentares, veio evidenciar a conveniência de centralizar-se o planejamento e o contrôle de execução de determinados trabalhos.

Com efeito, o prêço dessas rações tem forçosamente de ser função da qualidade e do tipo dos alimentos que as compõem, e êstes, por sua vez, devem ser adequados à idade, condição, gênero de vida, etc., daqueles que os vão consumir. Êsse fato e a circunstância de haver diversos estabelecimentos (colégios, hospitais, penitenciárias, etc.) a que se atribue dotação para rações alimentares, tornam compreensível a vantagem de centralizar-se o estudo dos tipos de ração e, posteriormente, o contrôle de seu preparo. Só assim

será possível conseguir preços que tenham significação e ao mesmo tempo garantir tratamento adequado e justo em matéria de alimentação.

Não pôde a Comissão de Orçamento recorrer a nenhuma entidade já existente, para efetuar êsses estudos; com um servidor de que no momento dispunha, conseguiu fixar as rações alimentares tècnicamente aconselháveis para internato que ministre ensino secundário a jovens do sexo masculino. À base de conclusões a que se chegou depois de numerosos estudos efetuados, foram calculadas dotações para atender a despesa de alimentação num internato mantido pelo Govêrno, e estabeleceram-se padrões que servirão oportunamente para ajuizar do bom emprêgo do dinheiro concedido para aquêle fim.

É claro que sòmente um técnico em alimentação poderia ter auxiliado a Comissão de Orçamento nesses trabalhos e não se torna difícil compreender que as providências adotadas no caso presente poderiam ou melhor deveriam estender-se a numerosos outros exemplos, principalmente aos casos de atividades comuns a muitas repartições. Aliás, é justamente por esta razão que na fase de elaboração orçamentária e posteriormente na de execução do orçamento, se torna conveniente a articulação dos órgãos encarregados especificamente dêsses trabalhos com as repartições a que cabe a administração de certas atividades-meios, como pessoal, material, obras públicas, etc.

Os quadros a seguir, em que se registaram a composição e o custo das rações de um dia da semana e da média semanal bem demonstram o cuidado minucioso com que foi realizado o estudo.

REFEIÇÕES	QUANTIDADE DOS ALIMENTOS EM (volume da ração)	NAS EM UNIDADES INTERNACIONAIS (U. I.) MICROGRAMAS DE RIBOFLAVINA (M. R.)					PROTEÍNA POR QUILO DE PESO DE INDIVÍDUO. (Média de pêso. 55 kg)	CUSTO DOS ALIMENTOS (Cr$)
		.	C U. I.	D. U. I.	B2 ouG M. R.	B6 U. I.		
Primeira refeição (café)	250 grs. de leite	40	37	5	562	225		0,30
	42 grs. de açúcar	–	—	—	. .	—		0,05
	15 grs. de café	–	—	—		—		0,04
	120 grs. de pão	[illegible]	—	—	—	.		0,20
	15 grs de manteiga	5	—	5	—	30		0,16
	442 grs.	63	37	10	562	255	0,366	0,75
Almôço	80 grs. de arroz	8	—		- -	—		0,15
	60 grs. de feijão	102	—	—	—	240		0,06
	130 grs. de carne	32	-	—	487	32		0,45
	50 grs. de farinha de mandioca		x	x	x	x		0,04
	100 grs. de tomate	23	370		52	.		0,20
	15 grs. de gordura (banha)	–	- -		—	—		0,09
	15 grs. de condimentos			-	.	. .		0,00 5
	100 grs. de banana (2)	16	229	—	84	66		0,03 6
	250 grs. de leite	40	37	5	562	225		0,30
	800 grs.	221	627	5	1 185	563	1,135	1,39 1
Lanche	250 grs. de leite	40	37	5	562	225		0,30
	60 grs. de pão	9	-—		—	.		0,10
	310 grs.	49	37	5	562	225	0,281	0,40
Jantar	20 grs. de feijão preto. (sopa)	34	--	—	—	80		0,01 6
	80 grs. de arroz	8	—	-.	—	—		0,15
	120 grs. de carne	36	- -	—	450	30		0,26 4
	60 grs. de batata inglêsa	37	132	—	27	24		0,05.7
	15 grs. de gordura (banha)		—	-	—	—		0,09
	15 grs. de condimentos		—	-	—	—		0,00 5
	60 grs. de goiabada		x	x	x	x		0,12
	250 grs de leite	40	37	5	562	225		0,30
	620 grs.	55	169	5	1 039	359	0,891	1,00 2
Total geral	2.172 grs.	88	870	25	3 348	1.402	2,67	3,54 3
	Composição percentual da ração.							

REFEIÇÕES	QUANTIDADE	.	C U. I.	D. U. I.	B2 ouG M. R.	B6 U. I.	PROTEÍNA	CUSTO (Cr$)
Primeira refeição (café)	434 grs.	61	36	9	546	245	0,357	0,72 5
	434 grs.	61	36	9	546	245	0,357	0,72 5
Almoço	833 grs	53	736	15	1 649	451	1,220	1,70
	833 grs.	53	736	15	1 649	451	1,220	1,70
Lanche	270 grs.	2	246	3	451	198	0,178	0,35 5
	270 grs.	2	246	3	451	198	0,178	0,35.5
Jantar	556 grs.	4	468	1	599	198	0,812	1,02 8
	556 grs.	4	468	1	599	198	0,812	1,02 8
Total geral	2.093 grs.	0	1 486	28	3.245	1.092	2,567	3,93.8
	Composição percentual							

(x) Principios ainda não determinados pela an

Capítulo onze

VERBA 3 – SERVIÇOS E ENCARGOS

PODE considerar-se a atual Verba 3 — Serviços e Encargos do Orçamento Geral, como sendo o grupo de rubricas da despesa não classificáveis nas demais verbas. Tal conceituação parece à primeira vista um truísmo de vez que, na classificação orçamentária, como em qualquer outra, o que uma classe contém é o que as demais classes não devem conter. Entretanto, não é o que se passa com o atual esquema da verba Serviços e Encargos. Êle forma um aglomerado de dotações sem sistematização. A Verba 3 não está dividida em consignações. Isto ainda mais acentua a idéia de um conjunto de "despesas não classificadas". Poder-se-ia dizer, em defesa dessa empírica reunião de dotações na Verba 3, que elas, em sua maioria, são insuscetíveis de transferência para as quatro verbas restantes, em virtude dos regimes que presidem à sua concessão e aplicação.

Outro problema compreendido na tarefa de sistematização da Verba 3 — é a transferência para suas rubricas de várias despesas classificadas indevidamente em outras verbas. Se se trata de dar forma regular a essa verba não há como conservar fora dela rubricas que lhe pertencem.

Assim, a regularização da Verba 3 poderá compreender as seguintes medidas :

1) passagem para seu esquema de rubricas atualmente classificadas em outras verbas;

2) passagem de rubricas de seu atual esquema para outras verbas;

3) grupamento de rubricas semelhantes em consignações;

4) caracterização nítida das consignações e subconsignações;

5) instituição de normas gerais para utilização da verba.

Para progredir nesse estudo será necessário analisar as subconsignações pormenorizadamente. A relação das subconsignações, incluindo todos os itens e alíneas, compreende cêrca de 500 dotações. Os serviços atendidos por estas dotações são quase todos os de que o Govêrno se incumbe. Esses serviços acham-se classificados na Verba 3, ora segundo seus verdadeiros nomes (saúde, educação, difusão cultural, etc.) ora dispersos sob as designações assumidas pelos regimes de concessão ou de aplicação dos créditos (auxílios, subvenções, serviços contratuais, etc.).

Tendo em vista o volume e a complexidade da matéria, parece indispensável submeter as subconsignações, itens e alíneas da Verba 3 a um processo de análise do qual devam surgir os meios próprios para a efetivação, pelos menos, de algumas das cinco medidas consideradas necessárias à regularização desejada. Com êsse processo se pode iniciar a busca do critério a adotar para a divisão em consignações.

As subconsignações podem ser apreciadas sob os seguintes aspectos:

a) segundo a extensão das ementas, isto é, o seu maior ou menor conteúdo ou, ainda, segundo importam em regime de englobamento ou de discriminação;

b) segundo o regime de concessão ou aplicação das dotações para serviços determinados ou sem determinação dos serviços;

c) segundo os elementos de que se compõem, de modo que se caracterizem as dotações só para pessoal ou só para material ou para pessoal e material simultâneamente ou, ainda, as não destinadas especificamente nem a pessoal nem a material;

d) segundo a ordem de prestação dos serviços, a saber: serviços prestados por terceiros à administração ou a seu pessoal e serviços prestados pelos órgãos da administração ao público e, finalmente, serviços prestados por terceiros ao público;

e) segundo as pessoas ou órgãos que aplicam as dotações; isto é, repartições ministeriais, órgãos subordinados ao Presidente da República, entidades paraestatais ou autárquicas e pessoas físicas ou jurídicas estranhas ao Estado.

As classificações objetivam, em regra, aplicações procuradas segundo um fim prático. As aplicações ficam a cargo do pesquisador que escolhe os atributos a estudar e manipula os dados de acôrdo com as necessidades das pesquisas. Ora, a classificação a adotar para a Verba 3 só pode ser a mais adequada aos fins visados na elaboração orçamentária. Além das facilidades necessárias à elaboração, execução e fiscalização do orçamento, tem-se que procurar forma própria para apresentação ao público. O maior interêsse dêste quando lê um orçamento é conhecer os serviços a que o Estado destina os recursos dos contribuintes. Tal interêsse é em parte atendido pela apresentação de um orçamento em que apareça a distribuição contábil dos créditos aos ministérios e demais órgãos de administração. Além dessa distribuição, sòmente o método estatístico poderá desdobrá-los segundo quaisquer critérios considerados úteis. Entretanto, a tendência à apresentação das rubricas da despesa classificadas por serviços econômicos, se acentua modernamente e dela se beneficiou a padronização dos orçamentos dos Estados e Municípios. O esquema da Verba 3 oferece um bom número de subconsignações que designam serviços enquanto que outras se referem a encargos. Contudo, não é fácil separar serviços de encargos porque há muitas subconsignações que abrangem os dois tipos de atividades governamentais. Por outro lado, existe um grupo numeroso de subconsignações em que se autoriza a execução de serviços, mas cujas epígrafes as apresentam como encargos. Seria necessário transferir as dotações assim autorizadas para as subconsignações cujas ementas expressam serviços. São as subconsignações "Auxílios, Contribuições e Subvenções", "Serviços Contratuais" e outras cujas dotações seriam inscritas sob as designações das ementas próprias dos serviços que são auxiliados ou subvencionados.

Estas considerações mostram que a divisão exclusivamente baseada no critério dos serviços encontra sérios obstáculos. De fato, a Verba 3 não contém sòmente serviços administrativos de natureza econômico-social. Compreende também dotações para encargos não suscetíveis de classificação como serviços. Dificilmente

se justificaria, por exemplo, a classificação de uma dotação para "diferenças de câmbio" em qualquer tipo de serviço econômico-social.

Se se trata de regularizar a Verba 3, não há como deixar fora dela o que por definição lhe pertença. Nas Verbas 1 — Pessoal e 2 — Material, encontram-se rubricas que lhe são próprias. Da Verba 2 — Material podem ser transferidas para a Verba 3 — Serviços e Encargos tôdas as subconsignações compreendidas na consignação III — Diversas Despesas. Excluídas dessa consignação as alíneas pertinentes a autorizações para compra de material, tôdas as demais poderiam passar para Serviços e Encargos.

Seriam as seguintes as rubricas a transferir da Verba 2 — Material:

CONSIGNAÇÃO III — DIVERSAS DESPESAS

29 — Acondicionamento e embalagem; armazenagem, carretos, estivas e capatazias; transporte de encomendas cargas e animais, alojamento e alimentação dêstes e de seus tratadores em viagem; seguros de transporte.

30 — Água; serviços de asseio e higiene; lavagem e engomagem de roupas; taxas de água, esgôto e lixo (excluir-se-ia a pequena parte dessa rubrica relativa à compra de artigos para limpeza e desinfeção).

31 — Aluguel ou arrendamento de imóveis; foros; seguros de bens móveis e imóveis.

32 — Assinatura de órgãos oficiais.

33 — Assinatura de recortes de publicações periódicas.

34 — Desmontagem e transporte de aviões sinistrados.

35 — Despesas miúdas de pronto pagamento.

36 — Despesas urgentes em acampamento e em marcha.

36-A — Despesas judiciais.

37 — Iluminação, fôrça motriz e gás.

38 — Publicações; serviços de impressão e de encadernação; clichés.

39 — Serviços funerários.

40 — Ligeiros reparos, consertos e conservação de bens imóveis e móveis.

41 — Passagens, transporte de pessoal e de suas bagagens.

42 — Telefone, telefonemas, telegramas, radiogramas e porte postal.

Não há objeções dignas de apreciação quanto à transferência dêsses itens para a Verba 3. Todos êles prendem-se a prestação de serviços, motivo por que sua permanência na verba Material constitue anomalia incompatível com o aperfeiçoamento a que já atingiu o sistema orçamentário federal.

A transferência de subconsignações da Verba Pessoal para a Verba 3 não seria tão prontamente aceitável. Entretanto, um critério de verificação das dotações destinadas à remuneração de serviços ou encargos que se acham compreendidos na Verba 1 — Pessoal por fôrça de sua adaptação ao Estatuto dos Funcionários, dela excluiria talvez as seguintes subconsignações :

Auxílio para diferenças de Caixa;
Ajuda de Custo;
Diárias;
Pessoal em disponibilidade;
Inativos;
Pensionistas;
Salário família a aposentados;
Auxílio para funeral.

Se restringirmos porém êsse critério e admitirmos que pela Verba Pessoal deverão ser custeados os serviços com o pagamento de vencimentos, salários e soldos, assim como tôdas as vantagens e indenizações (na acepção estatutária) a que têm direito os servidores públicos em atividade, apenas poderiam ser excluídos da atual Verba 1 — Pessoal, as seguintes dotações :

Pessoal em disponibilidade;
Inativos;
Pensionistas;
Salário Família a aposentados;
Auxílio para funeral.

Não há como atribuir à Verba Pessoal ou a itens orçamentários característicos de despesas para pessoal em serviço, a aposentadoria, disponibilidade, salário família de aposentados, pensão e auxílio para funeral.

Quanto à transferência de dotações da Verba 3 para outras verbas podem ser mencionados, dentre outros os seguintes exemplos :

a) Subconsignação "Palácio do Trabalho". Esta se prende a empréstimos contraídos pelo Ministério do Trabalho com o

Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciários para a construção do seu edifício-sede. Trata-se de um débito da União a uma autarquia que poderia ser classificado como dívida flutuante, na Verba 5 — Dívida Pública.

b) Subconsignação "Aquisição de Publicações". É claro que, havendo na Verba Material rubrica própria pela qual se deva autorizar a compra de livros e periódicos, a criação dessa rubrica forçosamente foi motivada por exigência especial, motivo aliás que justifica a permanência de várias rubricas na Verba 3, ou melhor, quase tôda a Verba 3. Em geral é a impossibilidade de realizar certos serviços por meio de dotações classificadas nas verbas fundamentais (pessoal e material), que explica a concessão de créditos pela Verba 3.

E' portanto o regime mais expedito de aplicação de determinados recursos que determina a manutenção na Verba 3 de rubricas como as da natureza de "aquisição de publicações". Todavia, êsse regime especial é suscetível de estudo. Um mínimo de aperfeiçoamento técnico, porém, a atingir, seria a redação de uma ementa mais explícita, que não sugerisse ao leitor das tabelas orçamentárias a aparência de uma duplicidade de dotações que de fato não existe.

A estrutura da verba foi conservada em 1944 com sua composição anterior. Dêsse modo a comparação das dotações concedidas para êste exercício com as dos exercícios anteriores e a distribuição pelos órgãos da administração, podem ser apreciadas nos dois quadros transcritos a seguir.

Verba 3 — Serviços e Encargos

EXERCÍCIOS	DOTAÇÕES (em milhares de cruzeiros)	DIFERENÇA EM RELAÇÃO AO EXERCÍCIO ANTERIOR	
		Em milhares de cruzeiros	Em Percentual
1938	396.880		
1939	511.371	+ 114.491	+ 28,85%
1940	679.150	+ 167.779	+ 32,81%
1941	694.990	+ 15.840	+ 2,33%
1942	783.583	+ 88.593	+ 12,75%
1943	843.445	+ 59.862	+ 7,64%
1944	1.068.752	+ 225.307	+ 26,71%

VERBA 3 — SERVIÇOS E ENCARGOS

ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO	ORÇAMENTO DE 1943	ORÇAMENTO DE 1944	DIFERENÇA PARA + OU PARA —	
	Em milhares de cruzeiros		Em milhares de cruzeiros	Em percentual
Departamento Administrativo do Serviço Público	3.585	2.995	— 590	— 16,46%
Departamento de Imprensa e Propaganda	7.200	7.200	—	—
Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística	21.469	21.040	— 429	— 2,00%
Conselho de Imigração e Colonização	73	81	+ 8	+ 1,96%
Conselho Nacional do Petróleo	24.760	49.760	+ 25.000	+ 100,97%
Conselho de Segurança Nacional	150	150	—	—
Coordenação da Mobilização Econômica	—	2.000	+ 2.000	—
Comissão Central de Requisições	—	20	+ 20	—
Ministério da Aeronáutica	35.188	41.800	+ 6.612	+ 18,79%
Ministério da Agricultura	28.520	33.616	+ 5.096	+ 17,87%
Ministério da Educação e Saúde	131.562	140.615	+ 9.053	+ 6,88%
Ministério da Fazenda	86.983	150.883	+ 63.900	+ 73,46%
Ministério da Guerra	42.345	42.518	+ 173	+ 0,41%
Ministério da Justiça e Negócios Interiores	54.640	56.863	+ 2.223	+ 4,07%
Ministério da Marinha	22.687	22.732	+ 45	+ 0,20%
Ministério das Relações Exteriores	13.165	14.958	+ 1.793	+ 13,62%
Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio	144.500	246.390	+ 101.890	+ 70,51%
Ministério da Viação e Obras Públicas	226.618	235.131	+ 8.513	+ 3,76%
TOTAL	843.445	1.068.752	+ 225.307	+ 26,71%

O quadro mostra a comparação das dotações atribuídas em 1943 a cada órgão da administração com as dotações consignadas para 1944. A majoração relativa, de 26,71%, é a mais alta dos últimos quatro anos, conforme se observa do quadro n. 2. No período tabulado encontram-se todavia dois exercícios — os de 1939 e 1940 — com diferenças relativas superiores ao de 1944.

Coube ao Ministério do Trabalho a majoração mais alta, no valor de Cr$ 101.890.000,00. Provêm sobretudo de duas dotações novas, de 50 milhões de cruzeiros cada, destinadas ao abono familiar e às contribuições devidas à Legião Brasileira de Assistência.

Encontra-se no Ministério da Fazenda a segunda diferença em ordem decrescente de números absolutos no valor de 63.900 milhares de cruzeiros. Êsse aumento distribue-se quase inteiramente entre a subconsignação "Diferença de câmbio", dotada em 1943 com 42 milhões de cruzeiros e em 1944 com 80 milhões, e a

subconsignação "Remessas do Govêrno para o Exterior", com a majoração de 18 milhões (de Cr$ 20.000.000,00 em 1943 para Cr$ 38.000.000,00 em 1944).

A majoração de 25 milhões verificada no orçamento do Conselho Nacional do Petróleo destina-se a serviços de sondagens.

Como anteriormente se observou, pela Verba Serviços e Encargos são atendidas despesas heterogêneas que se distribuem por considerável numero de dotações. Vários serviços atendidos sob regimes especiais, encargos financeiros e contratuais, não suscetíveis de classificação nas demais rubricas, avolumam o total dessa verba.

Destacam-se como das mais vultosas as seguintes dotações, de valor superior a Cr$ 20.000.000,00 :

Instiuto Brasileiro de Geografia e Estatística :	
Auxílios	21.040.000
Conselho Nacional do Petróleo :	
Serviços de sondagem	49.760.000
Ministério da Aeronáutica :	
Auxílios, contribuições e subvenções	25.710.000
Ministério da Educação e Saúde :	
Subvenções concedidas por intermédio do Conselho Nacional de Serviço Social	25.000.000
Serviço Federal de Águas e Esgotos	54.200.000
Serviço Nacional de Febre Amarela	21.400.000
Ministério da Fazenda :	
Remessas do Govêrno para o Exterior . . .	38.000.000
Diferenças de câmbio	80.000.000
Ministério da Guerra :	
Serviços contratuais	29.433.200
Ministério da Justiça e Negócios Interiores :	
Territórios	40.000.000

Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio:

Legião Brasileira [illegible] — 50.000.000

Taxa de previdência, devida aos institutos e caixas de aposentadoria e pensões — 131.033.000

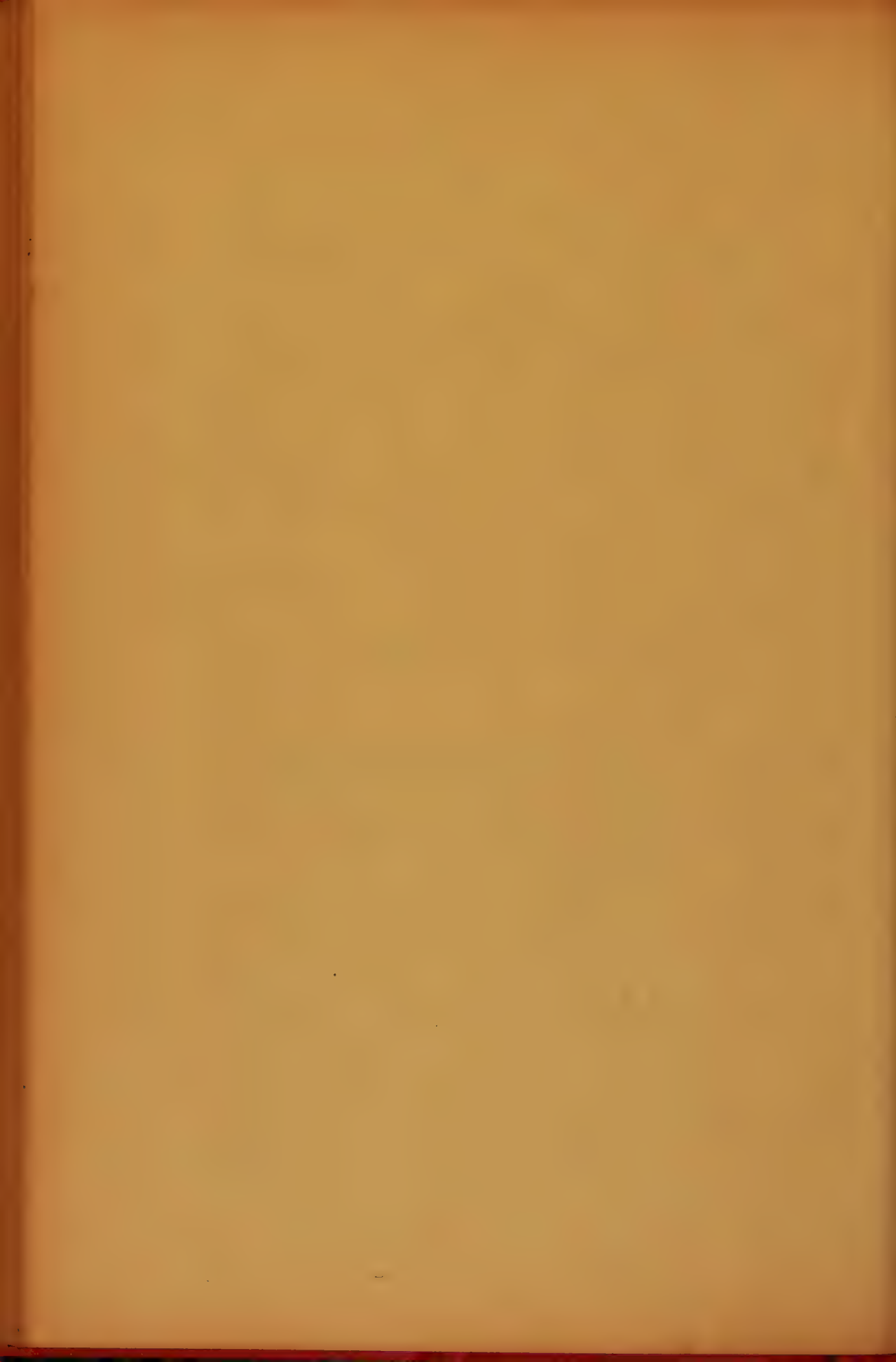
Ministério da Viação e Obras Públicas:

Comissão de Marinha Mercante — Subvenção a linhas de navegação deficitárias 48.705.000

Dep. Nac. de Estradas de Ferro — Pessoal permanente da E.F.C. do Brasil — 68.308.400
Auxílio à Viação F.F. do R.G. do Sul — 20.000.000

Inspetoria Geral de Iluminação — Iluminação; instalações e suas modificações, remoção de postes e demais serviços contratuais 32.100.000

Departamento dos Correios e Telégrafos — Para correspondência e encomendas postais aéreas 25.000.000

Ainda a propósito das majorações verificadas em relação ao exercício de 1943, é de notar que várias dotações da Verba Serviços e Encargos são concedidas sob regime global para o custeio geral de serviços especiais. Algumas majorações correm por conta da elevação de vencimentos do pessoal dêsses serviços.

Capítulo doze

VERBA 4 — EVENTUAIS

A Verba 4 — Eventuais, que se destina a atender a despesas imprevistas não constantes das tabelas, tem representado insignificante percentagem da despesa total da União : 0,06% em 942, 0,06% em 1943 e 0,05% segundo o orçamento para 194

; fàcilmente explicável a razão dêsse diminuto valor da Verba 4 Com efeito, a classificação da despesa adotada no orçamento feder é extremamente compreensiva, em razão do avultado número classes instituídas e da extensão, por vêzes bem grande, de algum delas. Raras hão de ser, portanto, as despesas não passíveis denclusão numa das rubricas do orçamento. Qualquer insuficiêncidestas, verificada durante a execução orçamentária, deve ser corida pelo processo normal do crédito suplementar e não mediantrecurso à Verba Eventuais, a qual, como já foi observado, se destia ocorrer a despesas imprevistas mas *não constantes das tabelas*.

Enqnto a Verba 4 representar essa classe de despesas, há de ser ddiminuta importância. Bastaria, porém, torná-la mais extensiva,im de abranger, quanto possível, as despesas previstas mas insufntemente dotadas, para se conseguir um valioso recurso contas surprêsas da execução orçamentária. Com um sentido mais plo, a Verba Eventuais poderia passar a funcionar como um "olving fund", ou "reserve fund" ou "civil contingen-

cies fund", para usar expressões empregadas por governos que instituiram, com franco sucesso, os fundos de reserva afim de atenuar os efeitos causados pela abertura de creditos adicionais.

Transformada num fundo de reserva, a Verba Eventuais deveria subir a 10 % aproximadamente da despesa geral da União. Êsse, com efeito, tem sido o valor percentual dos fundos de tal natureza instituidos por governos estaduais e municipais norte-americanos e pelo proprio governo federal dos Estados Unidos. Os creditos suplementares do orçamento brasileiro têm atingido porem, no ultimo quinquênio, em media, a 15 % da despesa total da União. Em 1943 os creditos suplementares alcançaram a cifra de Cr$ 452.148.443,70, ou 9% aproximadamente do total do Orçamento desse ano. Deduzidas, porem, as parcelas de Cr$ ... 11.563.960,00 e Cr$ 395.000.000,00 correspondentes, respectivamente à suplementação das Verbas Obras e Divida Publica, os creditos suplementares às dotações de custeio reduzem-se a Cr$ 45.584.483,70 ou 0,8% do total orçamentário. Isto equivale dizer que as estimativas da despesa para 1943 foram bôas.

É sabido que a relação entre o total dos creditos suplementares e o da despesa geral é expressivo indice da qualidade da administração orçamentaria. A Comissão de Orçamento tem se esforçado para reduzir o montante dêsses créditos a limite razoavel e não vê motivos para descrer dos bons resultados de sua ação e da colaboração dos demais orgãos. Por isso, é de esperar-se que, com a volta ao periodo normal de economia de paz e a melhoria dos métodos de trabalho, possam as despesas imprevisíveis ser contidas dentro do limite alvitrado para o fundo de reserva.

Afim de facilitar o seu emprêgo conforme as necessidades emergentes em qualquer repartição, a Verba 4 costuma aparecer no orçamento como dotação global ao gabinete do ministro. Excetuam-se o Ministério das Relações Exteriores, onde a unidade dotada é a Secretaria de Estado, e os Ministérios militares, em que as repartições que dispõem da Verba 4 são a Diretoria de Fazenda da Aeronáutica, a Diretoria de Fazenda da Marinha e a Diretoria de Intendência da Guerra. No Ministério da Justiça há também dotação dessa Verba para o Território do Acre. Esta circunstância e o fato de serem os Ministérios militares os contemplados com as maiores dotacões na referida Verba, pesam a favor de sua transformação em verdadeiro fundo de reserva.

O quadro abaixo demonstra a distribuição da Verba 4 pelos órgãos diretamente ligados à Presidência da República e pelos diversos ministérios, nos orçamentos de 1943 e 1944 :

VERBA 4 — EVENTUAIS

(Em cruzeiros)

ORGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO	ORÇAMENTO DE 1943	ORÇAMENTO DE 1944	DIFERENÇA PARA + OU PARA —
Departamento Administrativo do Serviço Público	50.000	50 000	—
Conselho Federal do Comércio Exterior	20.000	20.000	—
Conselho Nacional de Aguas e Energia Elétrica	10.000	20.000	+ 10.000
Coordenação da Mobilização Econômica	—	100.000	+ 100.000
Ministério da Aeronáutica	500.000	500.000	—
Ministério da Agricultura	200.000	200.000	—
Ministério da Educação e Saude	100.000	100.000	—
Ministério da Fazenda	400.000	400.000	—
Ministério da Guerra	1.000.000	1.000.000	—
Ministério da Justiça e Negócios Interiores	90.000	90.000	—
Ministério da Marinha	700.000	500.000	— 200.00
Ministério das Relações Exteriores	50.000	50.000	—
Ministério do Trabalho, Industria e Comércio	200.000	200.000	—
Ministério da Viação e Obras Públicas	50.000	50.000	—
TOTAL	3.370.000	3.280.000	— 90.000

A idéia de criar-se um fundo de reserva com a finalidade principal de evitar os créditos suplementares merece ser examinada em face do dispositivo constitucional (art. 70, alínea *a*), que permite a inclusão na lei orçamentária de autorização para abertura dêsses créditos.

Em outra parte dêste relatório já se expressou a opinião de que o uso, na lei de meios, dessa faculdade, importará a fixação, pelo Legislativo, do limite máximo a que poderão atingir os créditos suplementares, os quais seriam abertos por decreto executivo. Com efeito, o não estabelecimento dêsse limite deixaria o Executivo com o poder de autorizar despesa não votada, o que parece ser contrário à Constituição. E' claro, porém, que incluída aquela autorização na lei orçamentária e fixado o seu limite, não se teria com isso criado um verdadeiro fundo de reserva. A quantia assim posta à disposição do Presidente da República estaria adstrita a emprêgo específico — suplementação de dotações, possìvelmente, mesmo, de algumas dotações, apenas. Não poderia ser utilizada para fim não previsto, para despesas de natureza das que hoje podem ser atendidas pela Verba Eventuais, ou por créditos especiais e extraordinários. Convém notar que os fundos de reserva podem ficar condicionados aos limites da receita prevista. Neste caso seriam excelente meio

de assegurar o equilíbrio orçamentário. As autorizações para abertura de creditos suplementares, porem, não têm aquela finalidade e por isso em geral transcendem as previsões da Receita, criando uma perspectiva de *deficit*, mesmo quando concedidas num orçamento equilibrado.

A determinação da verdadeira função dessa Verba constituirá assunto de especiais estudos da Comissão de Orçamento, em 1944.

Capítulo treze

VERBA 5 — DÍVIDA PÚBLICA

E' consideração elementar a necessidade de tratar a verba Dívida Pública em separado das demais verbas orçamentárias, O isolamento assim atribuído a essa verba decorre de sua natureza, inteiramente diversa do restante bloco das despesas do Estado. As despesas da Dívida Pública não correspondem a serviços que o Estado vá prestar no exercício corrente e sim a serviços já prestados e constantes de anteriores planos de trabalho. Por isso, a expressão popular o *fardo da dívida* tornou-se integrante da terminologia financeira. Atualmente, os economistas de renome preocupam-se com os compromissos que a guerra está acumulando sôbre os Estados beligerantes. Às velhas alternativas : impôsto ou empréstimos, sucede, antes de uma escolha definitiva, a preocupação pelo futuro serviço dos empréstimos de guerra, uma vez que não há como preferir apenas impôsto ou empréstimo e sim usar ambos os recursos simultâneamente. O decreto-lei n. 4.789, de 5-10-42, que instituiu as obrigações de guerra, no valor total de três bilhões de cruzeiros, estabeleceu que o resgate "será fixado depois da assinatura da paz e com preferência sôbre os demais títulos da dívida pública". Essa disposição provém de duas razões. Em primeiro lugar não seria lógico solicitar capitais para aplicação em despesas bélicas e providenciar sôbre sua reposição enquanto tais despesas continuassem a ser realizadas. Além disso, sòmente a volta à economia de paz possibilitaria a elaboração de planos de resgate em concordância com o ambiente criado por novas condições econômicas.

O fato de maior relevo ocorrido no setor da Divi[illegible] em 1943, foi a apresentação do novo esquema aprovado pelo Decreto-lei n. 6.019, de 23-11-43. Das fórmulas provisórias resultantes dos esquemas OSWALDO ARANHA e SOUSA COSTA passou-se a normas definitivas, compreendendo a amortização e os juros de todos os empréstimos externos. Resolveu-se a liquidação de "coupons" em atraso e ofereceu-se aos portadores a alternativa da escolha entre dois planos, ficando estabelecida em ambos a redução das taxas de juros. De conformidade com o plano "A" os títulos são conservados com os valôres pelos quais foram emitidos, enquanto que de acôrdo com o Plano "B" condicionam-se a uma redução e um pagamento parcial imediato.

As responsabilidades pelo Serviço da Dívida, que à base dos contratos de empréstimos obrigavam a uma prestação anual de US$ 92.680.992, ficaram reduzidas a US$ 30.727.269 pela alternativa "A" ou a US$ 33.362.273 se for aceita a alternativa "B". Os juros que à base dos contratos, absorviam US$ 51.394.396, exigirão, agora, cêrca de 20 milhões de dólares. Em nenhum empréstimo será paga qualquer taxa superior a 3,5% segundo o plano "A", no qual a taxa média é de 2,49%. Pelo plano "B" a taxa é unificada em 3,75%.

Cabe aos credores a escolha entre as duas alternativas e exercer êsse direito de opção até 31-12-44, mediante declaração perante o agente pagador.

Pelo plano "B" a responsabilidade de todos os empréstimos passa ao Govêrno Federal, os quais ficam reduzidos, em seu volume, de US$ 316.019.629, ou sejam 37% do montante em circulação. Para isso serão pagos adeantadamente US$ 91.706.009.

Como dissemos, o novo esquema regulariza todo o serviço de nossa Dívida Externa. Além dos montantes referidos, foi prevista a liquidação de outros compromissos tais como os "coupons" que se achavam em atraso e o resgate dos empréstimos classificados em 1934 no grau VIII. Esse resgate será feito à vista, mediante o pagamento de 12% do valor nominal dos títulos, cancelando-se os "coupons" vencidos.

Estas são, em síntese, as bases do esquema recentemente elaborado e que trouxe ao delicado problema de nossa Dívida Externa uma solução definitiva. Não se podia, como é natural, atender certas ponderações dos representantes dos portadores dos títulos.

Alegavam êles que, em face das nossas atuais disponibilidades de câmbio, poderíamos assumir compromissos em bases mais aproximadas dos respectivos contratos. Os saldos existentes no exterior, porém, resultam das restrições que vêm sofrendo nossas importações. Tais saldos não traduzem uma situação definitiva de prosperidade e sim de contingência, e acham-se destinados a importações, por necessidade imperiosa, vinculadas ao reaparelhamento, após a guerra, das fontes de produção e do transporte. Felizmente o Govêrno teve a satisfação de ver bem compreendida essa situação.

Como é natural, a normalização do serviço da Dívida Externa, realizada em novembro de 1943, teria que se refletir no orçamento de 1944. Assim, contra 240 milhões de cruzeiros fixados para o serviço da Dívida Externa em 1943, o orçamento de 1944 inscreve Cr$ 373.927.467,00. Dessa dotação cêrca de 231 milhões destinam-se a juros e 137 milhões a amortizações.

Na Dívida Interna Consolidada, pràticamente, não se registou alteração. Houve, apenas, a redução de 129.650 cruzeiros. Já entre os cinco primeiros itens da Dívida Flutuante dois registram modificações sensíveis: o dos juros e despesas, etc. majorado de 65 milhões, passando de 135 milhões em 1943 para 200 milhões em 1944, e a dotação para pagamento de exercícios findos, reduzida em cinco milhões.

A posição do serviço da Dívida Pública diante do total da Despesa da União fixado nos Orçamentos Gerais do qüinqüênio, é a seguinte:

1940	818.331.100....	18,4%
1941	990.610.952....	20,3%
1942	985.123.000....	19,6%
1943	734.848.270....	13,9%
1944	959.661.285....	14,9%

Se considerássemos a relação entre o serviço da Dívida e o total do Orçamento Geral, acrescido das quantias relativas a obras, agora transferidas para o "Plano de Obras e Equipamentos", veríamos que a posição daquele serviço passaria a ser representada por uma percentagem ainda mais baixa. A propósito ocorre lembrar que, conquanto o orçamento ordinário assuma a forma de programa de custeio, suas verbas, com exceção, naturalmente, do Serviço da Dívida, sofreram os efeitos da alta dos preços. Convém salien-

tar, ainda, que as dotações destinadas a amortizações e juros da Dívida afastam-se da forma de custeio da administração. Tais dotações, decorrentes do decreto que instituiu o novo esquema de pagamentos, vão assinalar-se no cômputo do balanço patrimonial por efeito de elevação do patrimônio público.

O cotejo das dotações das rubricas gerais de 1943 com as de 1944 é assim apresentado em milhares de cruzeiros.

Dívida Consolidada :	1943	1944
Dívida externa	240.000	373.927
Dívida interna	299.763	299.634
Dívida Flutuante :		
Exercícios findos	20.000	15.000
Juros diversos, comissões e corretagens	175.085	240.085
Compromissos do Tesouro Nacional por intermédio do Banco do Brasil	—	31.015
Total da Verba	734.848	959.661

Como se vê, a rubrica que mais contribuiu para a sensível majoração da Verba 5 foi a Dívida externa, isto em consequência da conclusão dos recentes acôrdos firmados pelo Govêrno com os portadores de títulos, fato cuja significação foi objeto de gerais aplausos por parte da Imprensa e de publicações várias.

Capítulo catorze

VERBA "OBRAS" — PLANO DE OBRAS E EQUIPAMENTOS

A Verba "Obras" deixou em 1944 de figurar no orçamento ordinário da República. A experiência de cinco anos trazida pelo Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional (extinto em 31 de dezembro de 1943) vinha aconselhando a aplicação de novas regras para a realização das despesas com as construções do Govêrno.

Um exame das despesas compreendidas na Verba "Obras" dos orçamentos do último qüinqüênio mostra que, no ano de 1939, atingiam elas a 266 milhões de cruzeiros em números redondos e, em 1943, elevaram-se a 579 milhões. Infelizmente, a alta de preços sobrevinda nos últimos anos não permite interpretação satisfatória dos valores que se sucederam no qüinqüênio. No pequeno quadro que se segue, apenas são apresentadas as cifras previstas no Orçamento sem os créditos especiais abertos durante o período de cinco anos e sem as dotações do antigo Plano Especial. A falta de referência aos créditos especiais se justifica em virtude de, em muitos casos, terem sido abertos sem efetivo aumento de despesa, porque se tornavam sem aplicação quantias equivalentes no orçamento ordinário. A separação das despesas do orçamento ordinário das que corriam à conta do antigo Plano Especial vem permitir o exame das obras suportadas pelas rendas normais da União, acentuando-lhes o caráter de obras civís, de fato, em oposição aos empreendimentos ìntimamente ligados a objetivos militares ou de defesa.

VERBA 5 — OBRAS, DESAPROPRIAÇÃO E AQUISIÇÃO DE IMÓVEIS

Despesa fixada, por subconsignações nos Orçamentos de 1939-1943

	1939 Cr$	1940 Cr$	1941 Cr$	1942 Cr$	1943 Cr$
01 — *Estudos e Projetos etc.*					
Ministério da Aeronáutica	—	—	—	30.000.000	30.000.000
Ministério da Agricultura	6.000.000	—	—	2.972.650	12.538.406
Ministério da Educação e Saúde	3.600.000	22.600.000	12.000.000	1.529.420	750.000
Ministério da Fazenda	5.000.000	—	—	2.866.000	150.000
Ministério da Guerra	45.500.000	7.000.000	—	10.000.000	10.000.000
Ministério da Justiça e Negócios Interiores	300.000	200.000	—	1.702.880	538.500
Ministério da Marinha	20.000.000	—	—	—	520.000
Ministério da Viação e Obras Públicas	36.588.000	20.885.000	42.497.000	28.658.494	18.116.254
SOMA	116.988.000	50.685.000	54.497.000	77.729.444	72.613.160
02 — *Prosseguimento de obras etc.*					
Ministério da Aeronáutica	—	—	—	21.000.000	21.000.000
Ministério da Agricultura	—	6.000.000	9.340.000	19.779.972	28.970.236
Ministério da Educação e Saúde	32.800.000	49.336.000	56.644.000	61.593.099	64.607.109
Ministério da Fazenda	2.500.000	7.600.000	3.500.000	2.572.000	6.942.000
Ministério da Justiça e Negócios Interiores	—	700.000	700.000	6.436.920	7.373.937
Ministério da Guerra	—	38.500.000	40.500.000	40.000.000	40.000.000
Ministério da Marinha	350.000	4.700.000	4.500.000	2.500.000	6.600.000
Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio	—	—	—	—	1.000.000
Ministério da Viação e Obras Públicas	94.900.000	211.942.100	243.670.000	296.143.129	288.516.036
SOMA	130.550.000	318.778.100	358.854.000	450.025.120	465.009.318
03 — *Reconstrução e ampliação de edifícios etc.*					
Ministério da Aeronáutica	—	—	—	5.200.000	5.200.000
Ministério da Agricultura	—	2.000.000	1.000.000	101.124	1.214.014
Ministério da Educação e Saúde	600.000	1.990.000	5.300.000	5.164.040	1.215.965
Ministério da Fazenda	—	1.520.000	2.987.800	2.907.000	1.200.000
Ministério da Justiça e Negócios Interiores	—	513.000	400.000	400.000	2.886.000
Ministério da Marinha	4.000.000	1.500.000	4.000.000	3.650.000	2.400.000
Ministério das Relações Exteriores	—	1.000.000	1.000.000	1.000.000	500.000
Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio	—	—	—	2.863.000	—
Ministério da Guerra	—	12.700.000	12.600.000	11.400.000	11.400.000
Ministério da Viação e Obras Públicas	26.350.000	8.030.000	1.000.000	525.000	361.500
Departamento Administrativo do Serviço Público	—	—	50.000	50.000	200.000
Departamento de Imprensa e Propaganda	—	—	—	—	—
SOMA	30.950.000	29.253.000	28.337.800	33.260.164	26.577.479
04 — *Desapropriação e aquisição de imóveis*					
Ministério da Aeronáutica	—	—	—	3.800.000	3.800.000
Ministério da Agricultura	—	—	—	500.000	1.882.600
Ministério da Educação e Saúde	—	—	50.000	—	66.000
Ministério da Fazenda	—	—	300.000	300.000	300.000
Ministério da Justiça e Negócios Interiores	—	—	1.750.000	—	700.000
Ministério das Relações Exteriores	—	1.000.000	4.500.000	4.000.000	6.100.000
Ministério da Viação e Obras Públicas	—	—	4.275.000	4.931.401	2.703.000
SOMA	—	1.000.000	10.875.000	13.531.401	15.551.600
TOTAL GERAL	278.488.000	399.716.100	452.563.800	574.546.129	579.751.557

Nota — No Orçamento de 1939 figurou na Verba Obras a quantia de Cr$ 39.921.000,00 correspondente ao pagamento de títulos sob a rubrica "Serviços Contratuais". Essa quantia que estava vinculada a compromissos assumidos em exercícios anteriores, não foi computada na coluna deste quando relativo àquele ano.

Vêm-se as despesas para o estudo e início de obras (Subc. 01) previstas na abertura do qüinqüênio (1939) em 117 milhões de cruzeiros aproximadamente, decrescerem bruscamente para 50, e retornarem em ligeira ascensão para 54, 77 e 72 milhões nos anos subseqüentes até 1943. Essa variação é explicada pelas cifras da Subconsignação 02 — "prosseguimento de obras etc.", que passam de 130 milhões de cruzeiros em 1939 para 318, 358, 450 e 465 milhões, respectivamente, nos exercícios de 1940, 1941, 1942 e 1943.

Igualmente digno de nota é o que se observa na Subconsignação 03 — "Reconstrução e ampliação de Edifícios". Em que pese a desvalorização da moeda, as dotações para êsse fim se mantiveram na casa dos 28 milhões de cruzeiros nos exercícios de 1939, 1940 e 1941, subiram a 33 milhões em 1942 e desceram sùbitamente a 26 milhões em 1943.

As despesas com "desapropriação e aquisição de imóveis" não figuraram nos exercícios de 1939 e 1940 e se mantiveram entre 10, 13 e 15 milhões nos exercícios de 1941, 1942 e 1943.

Verificada a necessidade de instituir um novo plano de obras, em prosseguimento ao antigo Plano Especial, que vigoraria até 31 de dezembro de 1943, a Comissão de Orçamento foi incumbida dos estudos pertinentes à sua elaboração. Suas investigações e análises levaram-na, preliminarmente, à conclusão de que deveriam ser eliminados os inconvenientes da ocorrência de dois grupos de obras públicas financiados separadamente — o da Verba "Obras", e o do antigo "Plano Especial". Tornava-se necessário reuni-los. A reunião dos dois grupos criou o dilema : — trazer as obras do Plano em extinção para o campo do orçamento ordinário, inscrevendo-as na verba própria, ou retirar dêsse orçamento a Verba "Obras" e fundi-la num Plano que substituísse o que se ia extinguir. Optou-se pela segunda hipótese, isto é, pela reunião de tôdas as obras públicas em um só plano nacional, paralelo ao orçamento ordinário.

Seguem-se algumas considerações resultantes dos estudos levados a efeito nesse sentido pela Comissão de Orçamento.

Plano de Obras e Equipamentos — Orçamento do exercício de 1944

RECEITA	Cr$	DESPESA	Cr$
1. Taxa sôbre operações cambiais	300.000.000,00	1. Departamento Administrativo do Serviço Público	200.000,00
2. Lucro das operações bancárias em que o Tesouro tenha coparticipação	150.000.000,00	2. Conselho Nacional do Petróleo	15.000.000,00
3. Produto de cambiais provenientes ao ouro remetido para o exterior	—	3. Ministério da Aeronáutica	90.000.000,00
4. Juros das contas do Plano no Banco do Brasil	30 000 000,00	4. Ministério da Agricultura	83.212.210,00
5. Dividendos de capitais da União empregados em sociedades de economia mista e autarquias de exploração comercial e industrial	50.000.000,00	5. Ministério da Educação e Saúde	113.461.589,00
6. Produto de operações de crédito	200.000.000,00	6. Ministério da Fazenda	10.865.000,00
7. Saldos que forem apurados em Balanços	—	7. Ministério da Guerra	81.400.000,00
8. Eventuais	270.000.000,00	8. Ministério da Justiça e Negócios Interiores	31.524.778,00
		9. Ministério da Marinha	15 220.000,00
		10. Ministério das Relações Exteriores	3.500.000,00
		11. Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio	1.500.000,00
		12. Ministério da Viação e Obras Públicas	554.116.423,00
Total da Receita	1.000.000.000,00	Total da despesa	1.000.000.000,00

O PRIMEIRO PLANO QÜINQÜENAL

Em princípio, êsse Plano foi instituído, como seu nome indicava, para atender não só às *obras públicas* como também *aos empreendimentos que visassem o aparelhamento da defesa nacional*, inclusive instalação e exploração de indústrias básicas. Todavia êsse objetivo inicial não foi plenamente atingido. A criação das indústrias básicas nem sempre foi atendida pelo Plano. As obras públicas, por não obedecerem a programa prévio, obtiveram, através do Plano Especial, créditos para sua execução que pràticamente importavam em reforçar dotações para o mesmo fim constantes do orçamento ordinário. Quanto ao aparelhamento da defesa nacional, pode-se depreender que, em grande parte, a intenção visada foi satisfeita, porque o total dos créditos anualmente distribuídos para êsse fim correspondeu, aproximadamente, a 64 % dos recursos do Plano.

A declaração do estado de guerra veio exigir para as despesas referentes a defesa nacional — principalmente para as que mais de perto se prendem as operações militares — a abertura de créditos extraordinários. Ora, a presente situação é diferente daquela que precedeu a declaração de guerra quando o Govêrno tinha diante de si apenas um processo de preparação de seus órgãos de defesa, em virtude da corrida armamentista que ia pelo mundo. Agora, em plena beligerância, as despesas que à conta do Plano eram realizadas pelos Ministérios da Aeronáutica, da Guerra e da Marinha e pelo Ministério da Fazenda, também poderão ser atendidas por meio de créditos extraordinários.

Destarte, as quantias previstas no Plano para as indústrias básicas e as obras públicas de caráter civil podem, juntamente com as dotações da Verba 5 — "Obras" do Orçamento Ordinário, constituir orçamento especial paralelo ao Orçamento geral. Êste orçamento especial de obras públicas substitue o Plano Especial de Obras Publicas e Aparelhamento da Defesa Nacional, que se vai extinguir em 31 de dezembro de 1943.

NOVO PLANO QÜINQÜENAL

As vantagens do plano nacional instituído podem ser assim enumeradas, em resumo :

1 — as obras públicas por êle custeadas gozam de regime contábil uniforme e mais compatível com as despesas dêsse gênero do que o aplicado às demais despesas da administração;

2 — as obras públicas ficam enquadradas em regime contábil especial até que estudos posteriores indiquem regime próprio e definitivo;

3 — evita-se que o falso respeito à anualidade orçamentária concorra, como freqüentemente acontece, para que as obras públicas continuem a executar-se sob as complicadas comprovações dos adiantamentos;

4 — como as obras públicas constituem inversões de capital, que materialmente enriquecem o patrimônio público, e muitas delas são de caráter reprodutivo, sua realização pode, em parte, ser custeada por meio de operações de crédito, quando a receita ordinária não fôr bastante para seu financiamento;

5 — a exclusão das obras públicas do Orçamento Geral proporciona um razoável e imediato equilíbrio entre as rendas normais e as despesas de custeio da administração do Estado;

6 — torna-se possível a elaboração de um só plano nacional para as obras federais em vez de planos parciais e dispersos.

As despesas com obras públicas estimadas para 1944 alcançam, em números redondos, a Cr$ 780.000.000,00. Adicionando-se a esta importância a parcela de Cr$ 220.000.000,00, que no Plano Especial, tem correspondido, aproximadamente, às obras públicas e empreendimentos industriais de caráter civil, pode-se admitir um total de Cr$ 1.000.000.000,00, para ser empregado, em 1944, na realização de obras públicas e equipamentos diversos.

A receita do Plano Especial atingia, segundo as estimativas, a Cr$ 600.000.000,00 anuais. Para fazer face às despesas do novo plano de obras, ter-se-á, evidentemente, de contar com recursos provenientes de operações de crédito que serão efetuadas até ..... Cr$ 400.000.000,00, a não ser que surjam saldos do Orçamento Geral e do próprio plano.

Isto pôsto, pôde o Govêrno:

a) admitir a existência de um *plano geral de obras públicas*, de duração qüinqüenal, com a despesa total de .... Cr$ 5.000.000.000,00;

b) determinar que no Orçamento Geral as despesas de custeio da Administração, excluídas as obras públicas, se realizem dentro dos limites da receita normal.

c) atender às despesas de caráter militar que vêm sendo efetuadas pelos Ministérios da Fazenda, Aeronáutica, Marinha e Guerra, por meio de créditos extraordinários, enquanto durar a guerra;

d) estabelecer para o novo plano qüinqüenal disposições de caráter excepcional relativas à distribuição, aplicação e contrôle dos créditos semelhantes às já admitidas no Plano extinto, até que estudos posteriores indiquem um regime mais adequado às obras públicas.

NECESSIDADE DE PLANIFICAÇÃO

É fato incontestável que o sistema orçamentário brasileiro vem sendo aperfeiçoado nos últimos anos. As verbas Pessoal e Material já se encontram sob uma sistematização bem definida. Entretanto, a Verba 5 — "Obras" é das que estão a exigir alterações fundamentais. O Plano Especial concorreu para salientar suas imperfeições estruturais e trouxe a demonstração da necessidade de regimes diferentes dos que se acham em vigor para as obras públicas. Foi em boa parte a preocupação de evitar as dificuldades de distribuição, aplicação e controle dos créditos, impostas pelas leis de contabilidade em vigor, que levou o Govêrno, quando elaborou o Plano Especial, à adoção do regime excepcional que o caracteriza. Essa atitude pode ser compreendida como indicativa de um movimento orientado contra normas obsoletas.

Por outro lado, os inconvenientes mais comumente apontados no atual regime de execução das obras públicas federais podem ser assim resumidos:

1 — falta de planejamento geral capaz de interrelacionar as necessidades públicas que as várias obras e construções visam a satisfazer;

2 — dificuldades surgidas para o emprêgo, em tempo útil, das dotações, do que resultam retardamento e interrupção das construções autorizadas.

A eliminação dêsses inconvenientes exige a implantação de regras gerais novas. Na primeira hipótese, exige-se o que modernamente se vem chamando *planificação*. De acôrdo com êsse prin-

cípio, a realização de qualquer obra pública é posta em função do problema geral que ela integra. Por exemplo: o plano de combate às sêcas inclue os problemas de transporte e os de colonização. Êste é o caso em que um setor a cargo de um órgão não pode funcionar inteiramente desligado de setores a cargo de outros órgãos. Um caso mais simples é o de duas providências da mesma natureza, executadas em regiões distantes uma da outra, oferecerem a aparência de falta de coordenação. Um pôrto que se melhora no Norte pode refletir a necessidade do melhoramento de um pôrto do Sul. O carvão e o minério de ferro mostram, por sua relevância, a interrelação que não se pode descurar.

A segunda hipótese prende-se ao orçamento por projeto e não por exercício financeiro. Autorizada uma obra, exequível em 2, 3 ou 5 anos, não convém deixar pendente de discussões o montante a ser gasto em cada ano. O projeto compreende a inversão de capital em vários exercícios. Uma vez aprovado pela autoridade competente, deve-se ter como estabelecido que os orçamentos dos exercícios seguintes serão automàticamente onerados das quantias que o projeto prevê para cada ano.

Nesse particular é preciso progredir na técnica orçamentária até que se chegue a romper com o regime básico de créditos anuais. As quantias previstas para cada ano, em projeto aprovado, devem ser consideradas devidas e indiscutíveis tanto quanto o são as prestações contratuais. Iniciada a construção, qualquer obra só deve ser interrompida ou suspensa mediante autorização superior, concedida em face de justificação plena, mediante ato revestido de formalidades próprias, inclusive a publicação.

É claro que tais normas podem sofrer as exceções oriundas de fatores incontroláveis. O que se impõe é a anulação dos males capazes de serem previstos. Êsses males aumentam na proporção em que o Estado assume responsabilidades cada vez maiores e alarga sua esfera de prestação de serviços econômico-sociais. Os cânones inspiradores do atual regime de contabilidade pública talvez atendessem aos modestos serviços que o Estado se atribuía há anos passados. Hoje um grande esfôrço de aperfeiçoamento se torna imprescindível, afim de que o Estado não continue a sofrer as críticas, às vêzes justas, que o acoimam de incapaz para as realizações impostas por sua própria evolução.

Segundo os "consideranda" do Decreto-Lei n. 1.058, de 1939, o Plano Especial foi instituido tendo em vista os seguintes objetivos:

a) criação de indústrias básicas;

b) execução de obras públicas;

c) prover a defesa nacional de elementos necessários ao seu desenvolvimento;

d) execução dêsses empreendimentos com recursos próprios, sem prejuizo do equilíbrio das receitas e despesas públicas.

Entretanto, a criação de indústrias básicas, a execução de obras públicas e o aparelhamento da defesa continuaram financiados também pelo orçamento ordinário. A instituição do plano presumiu acertadamente que aqueles três empreendimentos não prescindiam de planificação em prazo inferior a 5 anos e que essa planificação seria dificultada pelo regime de contabilidade vigente. Em síntese, o Plano Especial significou a intenção de planificar sob regime orçamentário adequado à planificação. É êste o sistema que deve ser concretamente defendido. No Plano extinto como em qualquer plano de obras, supôs-se a ocorrência de empreendimentos que só podem ser executados mediante conjuntos de projetos racionalmente entrelaçados. As obras públicas civis federais, devendo influir sôbre todo o território nacional e sôbre tôda a estrutura econômico-social do País, não podem ser desmembradas em seu planejamento. Não se concebe um grupo de obras planificadas e outro não, dentro do território nacional.

Sem levar em consideração os programas industriais, de fato só podem existir dois planos — um de obras civís e outro de obras militares. Fora dêsses dois grupos só se admitem as obras de pequena extensão, de influência adstrita a zonas e grupos sociais a que excepcionalmente se destinem. Seriam as obras civís locais e de urbanismo, a cargo dos municípios, as obras eventuais de reparação, de festejos etc. e as extraordinárias determinadas pelas calamidades, guerra e crises.

Êstes são os motivos por que a Comissão de Orçamento propôs que se reunam, em um só sistema, os créditos do Plano Especial destinados a obras civís e os créditos da verba "Obras" do orçamento ordinário.

A aplicação do Plano Especial, extinto, durante cêrca de cinco anos, sugere a impossibilidade de executar planos parciais de fun-

do nacional. Foi essa impossibilidade que deu a alguns créditos dêsse Plano a aparência de dotações esparsas. O que de novo ocorreu foi a execução de obras e trabalhos sob regime excepcional de financiamento. Foram obras úteis e tão bem concebidas quanto o têm sido as custeadas pelo orçamento ordinário e não se contesta que a execução de várias delas foi facilitada pelo regime financeiro que as favoreceu.

Os problemas assim apresentados requerem soluções que se resumem em três itens :

1) a necessidade da elaboração de um só plano para as obras públicas;

2) a substituição do atual regime orçamentário por um outro adequado à presente fase da evolução do serviço público brasileiro;

3) a atribuição a um órgão central de planejamento, dependente de estudos posteriores, de competência para elaborar o plano, velar pela sua realização e atender às alterações que se tornarem necessárias.

Os dois motivos centrais já referidos, com que se procura justificar a renovação do sistema do Plano Especial são agora atendidos. O argumento da imperiosidade do plano é satisfeito pela admissibilidade da planificação. Os argumentos a favor de medidas excepcionais sempre expressaram as imperfeições do atual regime contábil. Não se cogitou de normas excepcionais mas sim condizentes com a evolução dos serviços públicos.

E' imprescindível promover estudos para a elaboração de normas novas. Enquanto estas não forem instituídas, convém aperfeiçoar a experiência alcançada com o Plano Especial e promover a instituição de um novo plano qüinqüenal de que se excluam as obras de defesa militar.

Quase todos os males atribuídos ao sistema de financiamento de obras públicas eram comuns ao regime ordinário da Verba 5 — "Obras" — e ao extraordinário do Plano Especial. Tanto na Verba "Obras" como no Plano Especial não se encontravam rigorosamente, salvo algumas exceções, a sistematização e a previsão a tempo longo. O estudo das obras públicas leva diretamente aos métodos racionais de planificação. Nesse sentido não há o que inovar, mas utilizar a experiência alheia e a nossa própria experiência no emprêgo daqueles métodos.

Planificar um setor de economia privada significa estabelecer domínio sôbre as fôrças cegas dessa economia, em que [illegible] se interfere eficazmente sem algo cortar da iniciativa individual e da livre concorrência. Mas a Administração Pública exclue por sua natureza, a existência dêstes dois atributos. Tôdas as atividades do Estado visam a fins gerais. Quando êle intervém, é para regular a procura ou impedir os males da concorrência livre. Se seus fins são gerais no espaço e no tempo, sem subordinação ao lucro e ao êxito imediato, suas atividades são, por natureza, atividades globais, genéricas e coletivas, que forçosamente devem obedecer a plano prèviamente concebido.

Pouco importa que os Governos não tenham sempre corporificado suas atividades em planos conhecidos como tais. Apenas se pode alegar que seus programas não foram racionalmente elaborados. Foram concebidos mediante os processos que agora se pretende superar, ditados pelas iniciativas isoladas de repartições ou de interêsses não coordenados. Isto acontece quando indivíduos ou grupos solicitam e as repartições propõem aos órgãos incumbidos da distribuição dos recursos públicos, ou quando as próprias repartições, bem intencionadas, solicitam e fazem pressão sôbre aqueles órgãos. Se as repartições os convencem de atendê-las, sem que se meça o grau de utilidade dos serviços propostos, tem-se a atividade dispersiva e anti-econômica, e tais dispersões, surgidas sob a forma de planos individuais, podem ser evitadas com um plano nacional de obras públicas. Os projetos em qualquer caso sempre têm que partir de órgãos interessados em traçar caminho racional para o aproveitamento das possibilidades econômicas nacionais. Mas, ao se propor o aproveitamento, por exemplo, do Rio São Francisco, antes se deve pesquisar para saber se a conjuntura econômica mostra o aproveitamento daquele rio, e não um outro empreendimento, como o meio mais útil para o emprêgo dos capitais do Estado. Não se pode inverter somas vultosas por motivos de ordem sentimental. Neste sentido o País não é divisível em zonas, classes ou grupos sociais.

Para sistematizar, dentro dêsses imperativos, a aplicação dos capitais de que o Govêrno disponha, é imprescindível trabalhar com tôdas as variáveis suscetíveis de observação científica, tendo em vista tôdas as fôrças que definem o sentido do desenvolvimento econômico-social. Êste desenvolvimento é agora conduzido por in-

fluências que anteriormente não o atingiam. Vamos entrar na fase da industrialização, fase mais viva e mais difícil de dirigir que a agro-pecuária. As obras de saneamento, por exemplo, não mais terão por fim sòmente preparar a terra onde fixar o lavrador sadio. É necessário subordiná-las, assim como as de transporte — ferrovias, rodovias, dragagem, canalização e portos — ao surgimento de futuras zonas industriais e a novas correntes de mercadorias que elas vão determinar.

Não se pretende alegar que a tôdas as obras realizadas tenha faltado o estudo necessário quanto à sua oportunidade, extensão ou localização. Mas deseja-se tornar mais objetiva a coordenação que possibilite maior rendimento. O País entra em fase de desenvolvimento econômico caracterizada por fôrças mais vigorosas e de resultados mais complexos. Daí a necessidade de planejamento geral que possibilite trabalho de maior precisão, em que se apreenda o maior número de fatos da vida econômica, ocorrentes sob as mais variadas formas em todo o território nacional. Qualquer rodovia nova, qualquer novo ramal ferroviário constitue um problema situado dentro do problema geral, resultante das necessidades comprovadas de saneamento, colonização, correntes comerciais, mineração, eletrificação etc.

Em boa parte, essa coordenação de atividades já se vem realizando e o que agora se exprime é a necessidade de criar formas mais eficientes para todo o esfôrço que os órgãos do Govêrno vêm dispendendo. É óbvio que, sem formas apropriadas, algo dêsse esfôrço continuará a resultar em perdas lamentáveis.

FALTA DE COORDENAÇÃO SISTEMÁTICA DE PROBLEMAS CORRELATOS

A título de exemplo é oportuno relacionar um grupo de problemas técnicos considerados por estudiosos e especialistas como problemas nacionais. São "slogans" que surgem freqüentemente na imprensa e em livros bem intencionados. Cada escritor ou articulista apresenta o seu problema como nacional. Eis alguns exemplos:

— Aproveitamento do Rio São Francisco (Energia hidráulica, irrigação, regularização).

— Saneamento do Vale Amazônico.

— Povoamento do Brasil Central (organização da agricultura, industria, comercio, transportes, sistema de educação e saude, fundação de cidades etc.).

— Ligação terrestre (fluvial, rôdo e ferroviaria) do Centro Sul com o Nordeste e com o Norte. Ligação Bahia-Amazonas.

— Ligação Bahia-Piauí-Maranhão (extensão da Leste Brasileiro).

— Rodovia Rio-Bahia.

— Trecho Ipameri-Belem (rodovia transbrasiliana).

— Ferrovia Brasil-Bolívia.

— Estrada Brasil-Paraguai.

— Eletrificação da E.F.C. do Brasil.

— Ampliação do sistema conhecido como "Obras contra as Sêcas".

— Sistema de Rotas Aéreas.

— Eletrificação rural.

Não parece que a qualquer dêsses empreendimentos se possa chamar de nacional no sentido de chave ou de unico meio de salvação. Nenhum dêles pode ser estudado ou executado isoladamente. São nacionais porque interessam à Nação, mas são interdependentes. Embora sem planejamento geral, o Govêrno da União tem tratado de quase todos. Basta uma ligeira leitura dos itens do orçamento federal para encontrar varios dêles mencionados em dotações diversas. Quase todos êsses empreendimentos exigem somas vultosas que os orçamentos federais não podem comportar em prazo curto.

A necessidade do estudo de conjunto vai, muitas vêzes, além da esfera federal, como se pode verificar mediante alguns exemplos. Veja-se de inicio a zona cacaueira do sul da Bahia. A economia regional dêsse produto é orientada pelo Instituto do Cacau, autarquia do Govêrno estadual da Bahia. Atendendo aos mais louváveis intuitos, aquele orgão estadual empreendeu melhoramentos na área cacaueira, que tem como centro econômico os ricos municípios de Ilhéus e de Itabuna. Melhoraram-se estradas e portos tendo por fim amparar essa região agricola. Ocorre, porem, que o cacau não é um produto essencial ou basico. E' tipicamente um produto de exportação e conquanto nos caiba aproveitar qualquer fonte de producão, não se examinou em tempo se a conjuntura econômica

brasileira indicava, na ocasião, a inversão de capitais em outros empreendimentos.

Outro exemplo é o da baixada do litoral paulista. Enquanto a industrialização se processa no planalto, essa região se conserva como pitorescamente a denominou um escritor — uma planície de bananeiras e mangues. Não só o planalto forja riqueza e as inverte na indústria, como as encaminha para novos desbravamentos. Êste é o caso da economia pioneira do oeste paulista e do norte do Paraná, onde se pratica a colonização pela iniciativa particular. Não se deve, porém, esperar que a iniciativa particular oriente, fundamentalmente, seus empreendimentos, em têrmos de interêsse nacional. Êste interêsse deve, porém, ser defendido por quem planeja obras públicas. Não se trata de impedir aos capitais particulares o caminho que o lucro legítimo lhes aponta, mas de atraí-los mediante a concessão de favores para zonas onde maior interêsse nacional necessite deles. Esta tarefa é comum aos elaboradores de um plano nacional de obras públicas.

Os três exemplos citados — baixada paulista, povoamento do noroeste do Paraná e as obras da região cacaueira da Bahia — mostram a falta de coordenação, isto é, a falta de um plano nacional a que as obras se relacionem e de que dependam. O aproveitamento da baixada paulista ainda não surgiu como problema nacional. Mas não poderá ser deixado apenas a cargo do Govêrno Estadual. A economia do cacau é orientada pelo Govêrno Baiano. A penetração São Paulo-Norte do Paraná interessa a dois Estados e se realiza em zona estratégica onde há imigração e capitais estrangeiros.

Nenhum dos três problemas figura, entretanto, vultosamente como o das sêcas, nos orçamentos federais, nem no ordinário, nem no do Plano Especial. Mas, tanto êles como as sêcas, o Rio São Francisco, o saneamento da Amazônia e os demais problemas abertos devem ser subordinados à conjuntura econômica do País que, por sua vez, é função da economia mundial. Êstes são os crivos a que obrigatòriamente devem ser submetidos todos os planos regionais. São êles que devem inspirar a política de inversão de capitais em obras públicas, e que devem determinar quais as obras e trabalhos a executar, como, onde e quando devem ser executados em plano nacional.

EDIFÍCIOS PÚBLICOS CIVÍS

Sem separar a construção de edifícios públicos do plano nacional de obras, é necessário focalizar algumas de suas particularidades. É o setor das obras em que a técnica orçamentária mais progrediu até agora. Trata-se de grupo de maior homogeneidade e que maiores facilidades oferece à sistematização. Por isto não haverá muito que alterar nos processos que já o disciplinam. Falta, sem dúvida, reforçar os dispositivos em vigor e entrosar o setor da edificação em plano adequado. Todos os ministérios empreendem a construção de edifícios, enquanto as demais obras e trabalhos são executados exclusivamente por determinados ministérios. Aquela generalidade aponta por si mesma as soluções que se vêm adotando. Cumpre coordenar em um órgão técnico de planejamento os estudos das necessidades de trabalho em área coberta, que os serviços federais apresentam, evitando que o projetamento se disperse por várias repartições. Será necessário providenciar para que as edificações se processem mediante prévia escolha entre as necessidades comprovadas. Quando, por exemplo, se cogitar de novo edifício para uma delegacia fiscal, para uma agência postal, para sede de uma escola ou para um hospital, a autorização não pode depender sòmente da prova de que a obra é urgente, inadiável ou indispensável. Êstes três qualificativos podem ser atribuidos na mesma ocasião às exigências de várias outras repartições. Faltará, pois, conhecer as que mais precisam de novos edifícios, construindo-se aqueles para os quais as disponibilidades do Govêrno forem bastantes.

É claro que o princípio da "realização do mais necessário entre tudo que é necessário" aplica-se a todos os serviços públicos e, portanto, a tôdas as obras públicas. Mas, já é da natureza das demais obras, tais como as de transporte, saneamento e colonização, a idéia de plano, ao passo que as solicitações de créditos para edifícios ocorrem frequentemente de modo dispersivo. Pode acontecer que, nos quatro exemplos referidos — escola, delegacia fiscal, agência postal e hospital — nenhum satisfaça, mediante escolha rigorosa, a condição de mais urgente. Pode acontecer que o mais urgente seja um edifício para reunir repartições administrativas. Nas obras eventuais, de edifícios a construir isoladamente, é preciso verificar qual o mais urgente entre as várias propostas de edificação.

A aprovação pela autoridade superior da construção de uma universidade importa em prova de que essa construção vultosa já mereceu os estudos indispensáveis. Seu vulto deve ter levado o Govêrno à consulta entre vários ministérios e órgãos sôbre a oportunidade da medida. Já se deve ter resolvido se a criação de universidades deve preceder, por exemplo, a obras de saneamento, irrigação, colonização e transporte, conhecidas como necessárias.

OBRAS DE DEFESA MILITAR

As despesas militares sempre constituem compartimento estanque dentro da Administração Pública. As obras de defesa não têm como motivo imediato o fim econômico-social que caracteriza as demais obras. Não é indiferente à estratégia da guerra o estado ou modo de aproveitamento de qualquer local ou zona. Todavia, nas obras públicas civís o bem estar social e seu desenvolvimento são fins imediatos procurados pelo Estado, ao passo que nas obras de defesa êsses fins não são diretos. A defesa militar, ao realizá-los, visa sempre à salvaguarda da soberania nacional, mesmo quando esta não está em perigo.

Se uma obra estritamente militar se torna imprescindível em local onde não haja ou jamais possa haver circulação social, a obra porisso não deixa de ser executada. Mas, onde essa circulação existe, os técnicos militares procuram aproveitá-la. A estes não interessa apenas o conhecimento dos projetos de desenvolvimento do sistema de circulação e transporte (rios, portos, estradas, rotas aéreas). Êles precisam conhecer os planos do Govêrno em todos os ramos ligados à colonização, ao saneamento, à criação de cidades, à mineração e ao estabelecimento de indústrias e lavouras novas. Mesmo antes da guerra aérea ter chegado ao estágio atual, já a defesa militar não podia restringir-se às fronteiras e às orlas litorâneas. Dêsse modo se observa a existência de laços de efetivo interêsse entre as obras civís e as militares, embora não haja reciprocidade completa. Em sentido estático, a defesa do país é organizada em relação a todo o território e a tôdas as suas populações e riquezas. Quando, porém, se trata de realizar obras civís, estas sofrem maior subordinação aos programas de defesa. Trata-se de subordinação fàcilmente regulada mediante a presença, nos órgãos de planejamento das obras civís, de delegados dos estados-maiores.

Atualmente, oficiais das nossas fôrças armadas integram vários conselhos econômicos, como os de minas, aguas, petróleo, comércio exterior e comissões de planos de viação. Falta porém ligar, mais estreitamente, os estados-maiores dos três ministérios com o setor das obras públicas. Mediante assistência técnica ativamente prestada, os delegados militares poderão suprir ou evitar as consultas levadas aos órgãos da defesa nacional.

O planejamento das obras militares não se afasta dos princípios aplicáveis a quaisquer obras e trabalhos públicos. Entretanto, a elaboração dos projetos militares é enfeixada nos órgãos de defesa, não sòmente por motivos de especialização, mas também pela necessidade de sigilo. Esta última condição exige dos técnicos militares conhecimentos mais amplos que os exigidos para as obras civís. A necessidade do sigilo dificulta a audiência de especialistas de quadros estranhos aos órgãos de defesa. Mas, para compensar essas dificuldades, os técnicos militares contam com a aceitação espontânea dos metodos racionais de planejamento. Isto, principalmente, porque a defesa armada sempre foi, é, e será um serviço público de reconhecida necessidade que não recebe nem tolera especìficamente a oposição de interêsses pessoais. Os grupos nacionais de interêsse econômico nunca se opõem a que o Estado fortifique qualquer ponto do território, nem fazem pressão para que uma fortaleza seja construida em determinada região. Entretanto, interferem na construção de portos, açudes e estradas.

A liberdade de movimentos de que o Estado dispõe para a realização de obras militares está condicionada aos recursos financeiros e à concepção que tenham os governantes dos riscos a que a Nação se ache exposta. Dentro dos recursos postos em suas mãos, os estados-maiores planificam em base nacional. A Constituição revela êsse senso de plano na organização da defesa, quando, no art. 162, entrega o estudo de tôdas as questões relativas à defesa do País a um só órgão, o Conselho de Segurança Nacional.

Em face dêsses motivos e das considerações feitas a respeito da estrutura orçamentária do plano nacional de obras, a Comissão propôs que as despesas militares que vêm sendo autorizadas pelo Plano Especial passem a correr à conta de créditos extraordinários, até o fim da guerra. O estado de beligerância exige regimes ainda mais expeditos para as despesas dos ministérios e não impõe a reunião das obras militares e das civis em um só plano.

ORÇAMENTO A PRAZO LONGO

O regime orçamentário das obras públicas deve ser adequado à planificação. Estudadas as necessidades locais, em função das necessidades regionais e estas das nacionais, elabora-se um projeto que, aprovado pela autoridade competente, não se deve subordinar a decisões periódicas tomadas durante o preparo de cada orçamento anual. Os órgãos de planejamento estabelecem, pela própria razão de seu funcionamento, um contacto natural com os órgãos da previsão financeira, de modo a poderem acompanhar a vida econômica do país e conhecer o desenvolvimento das fontes de recursos.

Não seria razoável determinar orçamento permanente e dotado de certa inflexibilidade senão para as obras a serem executadas num período máximo de 5 exercícios, dentro do qual as dotações integrantes do plano aprovado sejam parcialmente concedidas. Essa limitação periódica não significa que quaisquer obras públicas só possam ser planejadas para execução, no máximo, em um qüinqüênio. Neste sentido é preciso conceituar o plano como um conjunto de projetos elaborados para execução coordenada e sucessiva. O plano ou conjunto de projetos é sempre dividido em grupos cuja execução se sucede no tempo, cada grupo admitindo execução simultânea. Só aos técnicos elaboradores dos planos cabe determinar a ordem a obedecer para execução das várias obras. Estabelecerão, como já acontece, que, por exemplo, em determinada região, a construção de rodovias deve preceder ou suceder à construção de ferrovias-tronco; que as obras de saneamento sejam executadas antes, ao mesmo tempo ou depois das de transporte. Em uma obra de vulto exeqüível em tempo longo, mas homogênea em seu conjunto, os especialistas não encontram dificuldades em fracionar-lhe a construção em períodos regulares. O fracionamento é comumente praticado na construção de estradas e de portos. É, porém, imperioso discipliná-lo e impedir que êle surja, sem método, na construção de edifícios e de tôdas as obras cuja utilidade depende de integração ou ultimação.

Uma vez que se deixa de abordar normas técnicas nesta exposição, é lícito lembrar que o fracionamento se verifica em dois casos. O primeiro quando uma unidade de construção (uma estrada, um açude, um canal etc.) é projetada para execução em certo número

de anos. Nesse caso, considerada tal unidade isoladamente, o fracionamento se realiza consecutivamente, no tempo. A construção do açude, do canal ou da rodovia, projetada para execução durante 5 anos, é calculada em um custo que se divide em 5 parcelas anuais, a serem fixadas de início, mas segundo a intensidade dos trabalhos em cada etapa anual. Essas parcelas devem gozar de inscrição automática no plano financeiro, da primeira até a última, desde que não haja revisão de projetos.

O caso supra indicado é o de obras homogêneas, tais como as chamadas "unidades de construção" simples. O segundo é o de várias obras heterogêneas, constituindo grupo tècnicamente autônomo. Ainda sem qualquer sentido de terminologia especializada, pode-se oferecer como exemplo dêsse grupo o conjunto das obras contra as sêcas do nordeste. Admite-se que obras semelhantes, realizadas em outra região, devam, como aquelas, comportar açudes, estradas, canais de irrigação e trabalhos de colonização. Ora, os elaboradores dos projetos podem precisar, dentro de um plano qüinqüenal, no primeiro ano apenas dotações para rodovias e açudes; no segundo ano, além dessas, outras para início da colonização; no terceiro pode surgir o primeiro trabalho de irrigação; no quarto ano do plano é provável, ainda em caráter exemplificativo, que a construção dos açudes se ache ultimada e, porisso, não conste do orçamento qualquer dotação para as respectivas despesas; finalmente, no último ano, o quinto, pode acontecer que os projetos não mais incluam nem açudes nem rodovias, mas sòmente irrigação e colonização. A seqüência nesse caso não se estabelece dentro da homogeneidade de uma unidade de construção, mas provàvelmente dentro de um setor do conjunto das obras contra as sêcas. Ela se estabelece em ondas. As obras surgem umas como dependentes das outras. Nesse caso, as dotações das obras iniciadas depois do primeiro ano e até o último ano do plano, tôdas precisam de inscrição automática nos orçamentos anuais. O grupo de projetos forma um só plano seccional indivisível. Reduzir a dotação necessária, no segundo ano, para colonização ou, no terceiro ano, para irrigação, pode significar a destruição de todo o plano como concepção de um grupo de serviços públicos que só devem ser executados em conjunto.

É imprescindível criar um regime de concessão de créditos que não permita a suspensão de obras e trabalhos cuja utilidade

decorra da entrega ao uso de tôdas as partes do seu conjunto. Que jamais se concedam créditos para a regularização de uma barra que, por exemplo, além da dragagem, exija a construção de um cais, sem que também se conceda o crédito para a construção dêsse cais. Outro exemplo: as obras de uma universidade constituem um só projeto compreendendo pavilhões para aulas, bibliotecas, enfermarias, laboratórios, museus, campos de esporte etc. Não se pode discutir cada ano as dotações para cada uma das obras do conjunto.

A suspensão e o adiamento só seriam autorizados nas calamidades públicas, incluídas entre estas as crises econômicas que reduzam a capacidade das fontes normais de rendas. E há um método a aplicar, como medida preliminar, quando as dificuldades financeiras desfalcarem os recursos normais e forçarem o adiamento de obras iniciadas. É a seleção racional das obras e trabalhos comprovadamente adiáveis. A escolha não pode ser feita entre as obras de um setor, nem entre as de um só ministério. Deve ser realizada por especialistas capazes de abranger todo o sistema nacional de obras públicas e indicar, entre todos os serviços que o plano geral visa prestar, quais os menos necessários e, portanto, suscetíveis de interrupção. Será essa uma das mais complexas operações que podem ser entregues a um conselho de verdadeiros técnicos. Será necessário escolher entre todos os serviços federais qual o suscetível de sofrer adiamento e, se a escolha recair nas obras públicas, cabe ao órgão que as planeja e controla escolher os projetos ou partes adiáveis. O adiamento que importar em cifras vultosas exige consentimento da autoridade superior.

Financistas há que admitem uma terceira categoria de despesas públicas, estranha às despesas ordinárias e extraordinárias. É a das "despesas ordinárias singulares". Não são ordinárias porque não se repetem na seqüência dos exercícios, e não são extraordinárias porque independem de calamidades, guerras e crises. O característico diferencial da terceira categoria de despesas é a distribuição dos respectivos créditos num período prèviamente determinado que abrange vários exercícios financeiros consecutivos. Nesta categoria estão compreendidas as obras de um projeto, grupo de projetos ou unidades de construção indivisíveis por natureza que, por isso, exigem orçamentos que se completem dentro de uma série ininterrupta de exercícios.

O que não parece defensável, quer na prática, quer em teoria, é atribuir ao plano a condição de alargamento do regime de dotações globais. Cada unidade de construção deve ser, tanto quanto possível, mencionada no orçamento do plano com a dotação que êste lhe atribuir para o ano respectivo. Mas se o plano não deve importar em generalização do regime de dotação global, pode e deve admiti-lo quando oportuno e indispensável. Nessa matéria não há também que inovar. São os entendimentos entre os órgãos ministeriais e a Comissão de Orçamento que vão resolver os casos surgidos e que exijam condições especiais de execução.

Para isto, além das discriminações das despesas correspondentes aos programas de obras aprovados, haverá uma dotação global destinada a suprir, mediante destaques, as deficiências das parcelas discriminadas e as novas necessidades que surgirem no decorrer do exercício. Fora dessas exceções, a unidade de construção sempre deve constituir um empreendimento definido para fins de elaboração orçamentária, execução, contabilização, contrôle, estatística, informação ao público etc. É a unidade de base com designação própria e número de ordem. Nela e nas fichas em que se resumam seus característicos também se podem basear as informações prestadas a órgãos do poder público e instituições interessadas.

NOVA ESTRUTURA ORÇAMENTÁRIA PARA OBRAS E EQUIPAMENTOS

Em face das considerações apresentadas, impunham-se alterações no campo orçamentário, dispondo-se onde se devessem inscrever as receitas e despesas do Plano Especial e como agrupá-las *em um só conjunto que abrangesse tôdas as obras públicas*, inclusive as que vêm sendo dotadas pelo orçamento ordinário.

Em primeiro lugar, dada a situação de guerra, parece que se devem conservar sob regime de créditos extraordinários as obras e trabalhos mais diretamente relacionados com as operações militares. Em parte, algumas dessas obras quando financiadas pelo orçamento ordinário já gozavam de regime próprio e especial, caracterizado por dotações inscritas sem especificação por departamento. No Plano Especial, as obras e trabalhos militares tinham regime global ainda mais amplo. O aparelhamento da defesa ainda se realiza atualmente, por dois outros processos — o dos créditos extraordinários e o dos acordos denominados de "empréstimos e arrenda-

mentos", resultantes da política de guerra das Nações Unidas. Eram ao todo quatro regimes de financiamento do aparelhamento da defesa, estranhos ao regime orçamentário normal. Os "empréstimos e arrendamentos" se caracterizam principalmente como recebimentos *in natura*. Escapam, portanto, às regras dos orçamentos financeiros. Mas, tanto êste regime como os três outros correspondem a exigências de guerra — de sigilo e emergência. Por isso, até o fim da guerra, tôdas as dotações atribuídas aos ministérios militares pelo Plano Especial podem passar a ser autorizadas por créditos extraordinários, como aliás se procede atualmente quanto a várias despesas militares. Mantidas estas em regime adequado à situação de guerra, restaria dispor sôbre as despesas que vêm sendo autorizadas pelo Plano Especial para as indústrias básicas e para as obras públicas.

Não é possível negar as relações existentes entre a obra pública civil, a defesa militar e a indústria. Mas essas relações não são de natureza a aconselhar a reunião de tôdas num só plano de obras e aparelhamento da defesa. Contudo, é conveniente estabelecer a ligação das obras com os empreendimentos industriais do Govêrno, de caráter civil. A substituição do *"Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional" por um "Plano de Obras e Equipamentos"* realizou a ligação necessária.

As receitas necessárias à cobertura das dotações dêsse conjunto são as atualmente atribuídas ao Plano Especial extinto, acrescidas dos saldos eventuais do orçamento ordinário, dividendos de capitais da União classificados na renda patrimonial e do produto de operações de crédito.

Dêsse modo, o financiamento do Plano de Obras e Equipamentos será estudado em conjunto com o orçamento ordinário, ambos sob a orientação da Comissão de Orçamento. O plano tem caráter de continuidade mas não pretere as demais atividades do Estado. O esquema da distribuição das suas receitas e despesas é o seguinte :

1) As receitas do Plano Especial são transferidas ao novo Plano de Obras e Equipamentos.

2) As despesas do Plano Especial passam a ser autorizadas:

a — pelo novo plano — as destinadas a obras, edifícios civís e criação de indústrias básicas;

b — por créditos extraordinários — as dotações anteriormente destinadas aos ministérios militares e ao Ministério da Fazenda para aquisição de material bélico e aparelhamento de defesa.

3) As despesas que constituíam a Verba 5 — "Obras" do Orçamento Geral da União são transferidas para o novo plano e ali discriminadas de acôrdo com os projetos e programas prèviamente aprovados.

4) Além dos créditos discriminados, há para os órgãos que eram contemplados pelo antigo Plano Especial, uma dotação global destinada às despesas decorrentes de projetos novos ou alterações de projetos, obras a serem iniciadas, de prosseguimento de obras, equipamentos, segundo programas que no decorrer do exercício forem prèviamente aprovados pelo Sr. Presidente da República.

Mediante o novo sistema, procura-se um têrmo de equilíbrio entre os pontos de vista, até agora em choque, na apreciação do regime apropriado às obras públicas. Ante os argumentos favoráveis à manutenção do regime excepcional de atribuição e contrôle dos créditos, institue-se, para a concessão, o processo de discriminação prévia em tabelas, com uma reserva para distribuição *a posteriori*. E mantém-se o regime existente de contrôle, dependente das alterações que estudos ulteriores venham a aconselhar.

Por outro lado, é preciso notar que, ao defender-se a antiga tese da inclusão das obras do Plano Especial na verba "Obras" do orçamento ordinário, não se pretendia sòmente submeter tôdas as obras públicas a um só regime de contabilidade. Tinha-se em vista sobretudo evitar os inconvenientes de dois programas que não se ajustavam.

A reunião de tôdas as obras em um só plano afasta em definitivo inconvenientes várias vêzes apontados. Buscando o equilíbrio dos pontos de vista referidos, talvez não se tenha atendido, quanto necessário, mediante o novo sistema, à mobilidade dos projetos econômicos. Todavia, um notável progresso já caracteriza a satisfação dos desígnios procurados. Inicia-se nova etapa em que a experiência até agora adquirida é largamente aproveitada, sem prejuízo de novas formas que estudos posteriores venham a indicar.

DECRETO-LEI N. 6.144, DE 29 DE DEZEMBRO DE 1943

Institue o "Plano de Obras e Equipamentos" e dá outras providências

Art. 1.º Fica instituído o "Plano de Obras e Equipamentos", para vigorar por cinco (5) exercícios, a partir de 1 de janeiro de 1944.

Art. 2.º A execução total do "Plano" é estimada na importância de cinco bilhões de cruzeiros (Cr$ 5.000.000.000,00), anualmente aplicável, pela quinta parte, sob a forma de orçamento especial.

Art. 3.º A receita do "Plano de Obras e Equipamentos" constituir-se-á dos seguintes recursos:

1 — Taxa sôbre operações cambiais;

2 — Lucro das operações bancárias em que o Tesouro tenha coparticipação;

3 — Produto de cambiais provenientes de ouro remetido para o exterior;

4 — Juros das contas especiais, abertas no Banco do Brasil S.A. para centralização dos recursos previstos neste decreto-lei e das contas do Plano a que se refere o decreto-lei n. 1.058, de 19 de janeiro de 1939;

5 — Dividendos de capitais da União empregados em sociedades de economia mista ou autarquias de exploração comercial ou industrial;

6 — Produto de operações de crédito;

7 — Saldos que forem apurados nos balanços gerais da Receita e Despesa da União;

8 — Outras rendas que eventualmente lhe forem atribuídas.

Art. 4.º Os recursos de que trata o artigo anterior serão arrecadados pelo Ministério da Fazenda e centralizados em conta especial no Banco do Brasil S.A., a ser movimentada exclusivamente pelo Ministro de Estado dos Negócios da Fazenda, na conformidade das instruções expedidas pelo Presidente da República.

Art. 5.º O Presidente da República determinará, anualmente, a aplicação dêsses recursos pelos diversos Ministérios e demais órgãos da administração, destinando-os à execução de obras públicas e equipamentos.

§ 1.º A realização das despesas, obedecerá às tabelas discriminativas, organizadas pela Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda e anexas ao decreto-lei que expedir o orçamento especial e de acôrdo com os destaques que, no decorrer do exercício, forem prèviamente aprovados pelo Presidente da República.

§ 2.º O Tribunal de Contas distribuirá às repartições respectivas, na conformidade das tabelas encaminhadas pelo Ministério da Fazenda, os creditos a serem aplicados na execução do "Plano".

Art. 6.º Quando forem celebrados contratos ou ajustes, de valor superior a um milhão de cruzeiros (Cr$ 1.000.000,00), para a realização de quaisquer despesas à conta dos recursos do "Plano", ficarão tais contratos ou ajustes sujeitos a registo prévio pelo Tribunal de Contas, na forma da legislação em vigor.

§ 1.º Na hipótese de recusa de registo, poderá o Presidente da República mandar executar o contrato ou ajuste, se o bem público ou o interêsse da administração o reclamar.

§ 2.º O Tribunal de Contas examinará a execução dos contratos e ajustes a que se refere êste artigo, em face do relatório de que trata o art. 10.

Art. 7.º As ordens de pagamento expedidas ou as disponibilidades existentes no Banco do Brasil S.A. para execução dos programas e projetos aprovados pelo Presidente da República à conta das respectivas dotações, serão, quando não utilizadas dentro do exercício, consideradas despesas efetivas e conseqüentemente levadas a "Restos a Pagar" em conta especial do "Plano".

Parágrafo único. Poderão, também, ser levadas a "Restos a Pagar" as despesas autorizadas, até 31 de dezembro, pelo Presidente da República e relacionadas para êsse fim, até 15 de janeiro seguinte, por autorização do Ministro de Estado dos Negócios da Fazenda.

Art. 8.º A comprovação primária das despesas realizadas para execução do "Plano" será feita perante os Ministros de Estado e dirigentes dos órgãos subordinados ao Presidente da República.

§ 1.º Examinadas e julgadas as contas por estas autoridades, deverão constituir, em seguida, objeto de circunstanciado relatório

que será encaminhado, até 30 de junho de cada ano, ao Ministro de Estado dos Negócios da Fazenda.

§ 2.º Cabe ao Ministro de Estado dos Negócios da Fazenda proceder à coordenação de todos os relatórios e submetê-los, com o parecer da Comissão de Orçamento, à consideração do Presidente da República para os fins do art. 10.

Art. 9.º A Contadoria Geral da República demonstrará as operações de receita e despesa com a execução do "Plano" em balanço à parte, incorporando, porém, os seus resultados ao balanço patrimonial da União.

Art. 10. Até 30 de setembro de cada ano, o Presidente da República, por intermédio do Ministério da Fazenda e em circunstanciado relatório, dará contas, ao Tribunal de Contas, das operações realizadas no exercício antecedente e constantes dos balanços da Contadoria Geral da República, com a aplicação do regime especial instituído por êste decreto-lei.

Art. 11. O Tribunal de Contas procederá ao exame das operações do "Plano" em face do relatório circunstanciado a que se refere o artigo anterior.

Parágrafo único. Procederá, igualmente, o Tribunal de Contas ao exame das despesas realizadas à conta dos créditos levados a "Restos a Pagar", em face dos elementos para êsse fim anexos àquele relatório circunstanciado.

Art. 12. O presente decreto-lei entra em vigor na data da sua publicação.

Art. 13. Revogam-se as disposições em contrário.

DECRETO-LEI N. 6.145, DE 29 DE DEZEMBRO DE 1943

Orça a receita e fixa a despesa do "Plano de Obras e Equipamentos" para o exercício de 1944

Art. 1.º A Receita do "Plano de Obras e Equipamentos", no exercício de 1944, é estimada em um bilhão de cruzeiros ....

(Cr$ 1.000.000.000,00) e constituir-se-á dos recursos que forem arrecadados sob as seguintes rubricas :

	Cr$
1. Taxa sôbre operações cambiais	300.000.000,00
2. Lucro das operações bancárias em que o Tesouro tenha coparticipação ..	150.000.000,00
3. Produto de cambiais provenientes do ouro remetido para o exterior	—
4. Juros das contas do Plano no Banco do Brasil	30.000.000,00
5. Dividendos de capitais da União empregados em sociedades de economia mista e autarquias de exploração comercial e industrial	50.000.000,00
6. Produto de operações de crédito ...	200.000.000,00
7. Saldos que forem apurados em Balanços	—
8. Eventuais	270.000.000,00
TOTAL DA RECEITA	1.000.000.000,00

Parágrafo único. À rubrica 8 — Eventuais serão levadas as importâncias de "Restas a Pagar" provenientes da execução do "Plano" instituído pelo Decreto-lei n. 1.058, de 19 de janeiro de 1939, as quais, por motivo de cancelamento de contratos, forem mandadas assim escriturar pelo Ministro da Fazenda.

Art. 2.º A Despesa do "Plano de Obras e Equipamentos", no exercício de 1944, é fixada em um bilhão de cruzeiros ..... . (Cr$ 1.000.000.000,00) e obedecerá à seguinte distribuição:

	Cr$
1. Departamento Administrativo do Serviço Público	200.000,00
2. Conselho Nacional do Petróleo . . .	15.000.000,00
3. Ministério da Aeronáutica	90.000.000,00
4. Ministério da Agricultura	83.212.210,00
5. Ministério da Educação e Saúde . .	113.461.589,00
6. Ministério da Fazenda	10.865.000,00
7. Ministério da Guerra	81.400.000,00
8. Ministério da Justiça e Negócios Interiores	31.524.778,00
9. Ministério da Marinha	15.220.000,00
10. Ministério das Relações Exteriores	3.500.000,00
11. Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio	1.500.000,00
12. Ministério da Viação e Obras Públicas	554.116.423,00
TOTAL DA DESPESA	1.000.000.000,00

Art. 3.º. Faz parte integrante dêste decreto-lei a tabela que o acompanha de discriminação das despesas do "Plano de Obras e Equipamentos".

Art. 4.º. Fica o Ministro da Fazenda autorizado a promover as operações de crédito que se fizerem necessárias, até o limite previsto na rubrica n. seis (6) do art. 1.º dêste decreto-lei.

Art. 5.º. O presente decreto-lei entra em vigor em 1 de janeiro de 1944.

Art. 6.º. Revogam-se as disposições em contrário.